

UNIVERSITÉ DE PARIS - FACULTÉ DE DROIT

LE JEU

ET LE

RÉGIME DES JEUX

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

(ÈS-SCIENCES JURIDIQUES)

présentée par

CAMILLE-ANDRÉ DELEST

AVOCAT A LA COUR DE PARIS

Date de Soutenance : 29 Janvier 1925, à 4 heures

JURY :

PRÉSIDENT : M. PIEDELIEVRE, Professeur.

SUFFRAGANTS : M. HEMARD, Professeur.

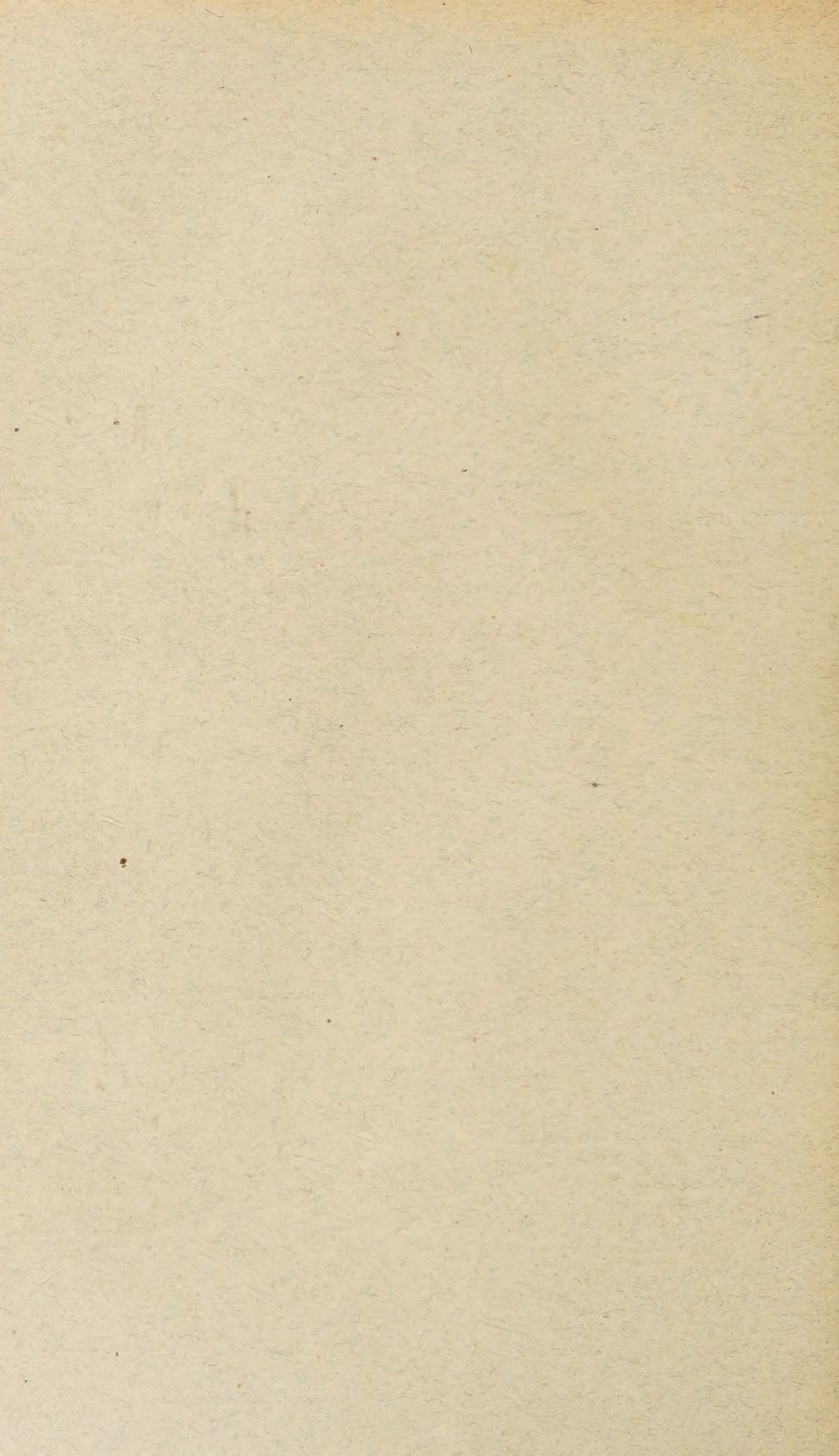
M. RIPERT, Professeur

1925

LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

49, Boulevard Saint-Michel

PARIS (XV)





Digitized by the Internet Archive
in 2026

UNIVERSITÉ DE PARIS - FACULTÉ DE DROIT

LE JEU

ET LE

RÉGIME DES JEUX

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

(ÈS-SCIENCES JURIDIQUES)

présentée par

CAMILLE-ANDRÉ DELEST

AVOCAT A LA COUR DE PARIS

Date de Soutenance : 29 Janvier 1925, à 4 heures

JURY :

PRÉSIDENT : M. PIEDELIEVRE, Professeur.

SUFFRAGANTS : M. HEMARD, Professeur.

M. RIPERT, Professeur.

1925

LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

49, Boulevard Saint-Michel

PARIS (XV)

Les Facultés n'entendent donner aucune approbation,
ni improbation aux opinions émises dans les thèses, ces
opinions doivent être considérées comme propres à leurs
auteurs.



PATRI MATRIQUE
OMNEM FELICITATEM AB ILLIS
ACCEPI
UTINAM REDDAM

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION.

CHAPITRE PREMIER. — Le jeu en droit civil.

Section I. — Le jeu d'après les textes du Code Civil.

Section II. — Etude du caractère juridique des obligations nées du jeu.

Section III. — Les contrats conclus à l'occasion ou en vue du jeu.

§ 1. — Les prêts aux joueurs.

§ 2. — L'exploitation des jeux.

Conclusion sur le régime du jeu en droit civil.

CHAPITRE II. — Le jeu au point de vue pénal.

Section I. — Les délits commis au jeu.

Section II. — L'article 410 du Code Pénal.

§ 1. — Jeux de hasard et jeux de commerce.

§ 2. — L'admission libre du public.

§ 3. — Les peines de l'article 410.

§ 4. — Personnes punissables en vertu de l'article 410.

CHAPITRE III. — La loi du 15 juin 1907 sur les Cercles et Casinos des Stations balnéaires, thermales et climatiques.

Section I. — Exposé sommaire des dispositions de la loi du 15 juin 1907. Ses principes juridiques.

Section II. — Applications réglementaires de la loi du 15 juin 1907.

§ 1. — La direction des jeux.

§ 2. — Le personnel et la question des pourboires.

Appendice : la cagnotte et le carnet de tickets.

Section III. — Essai de l'établissement d'un régime des jeux par modification à la loi du 15 juin 1907.

Section IV. — Les modifications à la loi du 15 juin 1907.

§ 1. — L'article 91 de la loi du 25 juin 1920 : le prélèvement fixe au profit du Trésor.

§ 2. — Le prélèvement progressif.

§ 3. — Le droit de timbre sur les cartes d'entrée.

§ 4. — La suppression d'Enghien.

Conclusion.

CHAPITRE IV. — Les articles 47, 48 et 49 de la loi du 30 juin 1923 relatifs aux cercles constitués sous le régime de la loi du 1^{er} juillet 1901 sur les associations.

Introduction : La question d'une réglementation des cercles est posée en 1920.

Section I. — Les cercles de 1838 à 1920.

§ 1. — Les cercles de 1838 à la loi du 1^{er} juillet 1901.

§ 2. — Les cercles et la loi du 1^{er} juillet 1901.

§ 3. — Les cercles en 1920.

Section II. — Les travaux préparatoires des articles 47, 48 et 49 de la loi du 30 juin 1923.

Section III. — Examen détaillé des articles 47, 48 et 49 de la loi du 30 juin 1923.

§ 1. — L'article 47.

§ 2. — L'article 48.

§ 3. — L'article 49.

Section IV. — Les dispositions réglementaires d'application.

§ 1. — Critérium administratif de la distinction des cercles « ouverts » et cercles « fermés ».

§ 2. — Conséquences réglementaires de la distinction entre cercles « ouverts » et cercles « fermés ».

§ 3. — Le contrôle des cercles.

§ 4. — Les fraudes à la cagnotte.

Section V. — Deux régimes réglementaires communs à la loi du 15 juin 1907 relatifs aux cercles et aux articles 47 à 49 de la loi du 30 juin 1923.

§ 1. — Les prêts aux joueurs et le régime des chèques dans les casinos de la loi de 1907 et les cercles de la loi de 1923.

§ 2. — Les exclus des jeux et interdits de jeux.

Conclusion sur la réglementation issue des articles 47, 48 et 49 de la loi du 30 juin 1923.

Section VI. — Les articles 47, 48 et 49 de la loi du 30 juin 1923 relatifs aux cercles et la législation actuelle.

§ 1. — Les articles 47, 48 et 49 de la loi du 30 juin 1923
et la loi du 1^{er} juillet 1901 sur les associations.

§ 2. — Les articles 47, 48 et 49 de la loi du 30 juin 1923
et l'article 410 du Code Pénal.

§ 3. — Conflit et comparaison des articles 47, 48 et 49
de la loi du 30 juin 1923 et de la loi du
15 juin 1907.

1° Cas de conflit des deux ensembles législatifs.

2° Comparaison de la loi du 15 juin 1907 et des
articles 47, 48 et 49 de la loi du 30 juin 1923.

Appendice. — L'article 47 de la loi du 30 juin 1923 et les
femmes.

Conclusion sur les articles 47, 48 et 49 de la loi du 30
juin 1923.

CONCLUSION.

INTRODUCTION

Nous sommes parvenus, semble-t-il, à une époque où il peut être parlé du jeu, sans soulever, — suivant les termes quelque peu violents de Laurent Tailhade, — « les beuglements d'indignation et les hourvaris de pudeur d'Ezéchiels ou de Juvénals renonçant au langage paternel ». On a pu voir en 1920 et en 1923 voter deux lois qui associaient ouvertement le Trésor, — et non plus seulement les œuvres de bienfaisance, — aux bénéfices résultant du jeu, sans qu'un seul membre des deux assemblées se soit élevé contre ce qu'en d'autres temps on eût appelé l'immoralité d'une telle fiscalité. Il a semblé qu'en période d'impécuniosité tous deniers étaient bons à prendre et que l'hypocrisie qui consiste à vouloir ignorer dans la loi ce que les mœurs connaissent si bien, était trop coûteuse pour qu'on pût la professer plus longtemps.

Quant à nous, nous considérons qu'une matière dont notre Code Civil a fait un contrat, dont le Code Pénal réprime certains excès, qui n'est pas étrangère à de grandes lois comme la loi sur les associations, qui constitue un important chapitre de notre droit administratif, qui a profondément pénétré dans notre droit fiscal, qui a enfin par deux fois attiré l'attention spéciale et copieuse du législateur, pouvait se dispenser de déclamations morales.

Et nous avons pensé que le moment était bien choisi pour une étude d'ensemble de la question. Le vote des *articles 47, 48 et 49 de la loi du 30 juin 1923* a enfin doté d'un statut légal certains établissements, les *cercles*, où les jeux étaient pratiqués sur une aussi grande échelle que dans les *casinos*, établissements de jeux qui avaient le leur depuis la loi du 15 juin 1907. Le droit semble désormais d'accord avec les faits.

En fait, les *jeux* ne sont pratiqués en France que dans les deux grandes catégories d'établissements dénommés *cercles* et *casinos*. En droit, chacune de ces catégories est actuellement soumise à un régime légal : pour les *casinos*, la loi du 15 juin 1907 modifiée par les *articles 91 de la loi du 15 juin 1907* et 46, 47 et 82 de la loi du 31 juillet 1920; pour les *cercles*, les *articles 47, 48 et 49 de la loi du 30 juin 1923*. Et une sorte de garde est montée autour de ces deux espèces d'établissements par l'*article 410 du Code Pénal* et les dispositions répressives spéciales aux deux ensembles législatifs précités, pour que le jeu ne s'évade pas et ne soit pratiqué dans d'autres établissements que ceux prévus par la loi.

Mais de même que légalement le jeu est désormais enfermé dans les salles de jeu des casinos et des cercles, notre examen du régime qui lui est fait dans ces salles, ne serait pas complet s'il ne comprenait l'étude des dispositions de notre Code civil relatives au *contrat de jeu*. Lorsqu'on parle d'un *régime des jeux* dans les endroits où l'on joue, on ne peut faire abstraction du *régime civil du jeu*. Et inversement, on peut dire qu'à moins de construire des hypothèses absolument théoriques, il est impossible de concevoir

des difficultés relatives au contrat de jeu en dehors de celles qui naissent dans les salles de jeu.

Ce sont là les considérations qui nous ont dicté les lignes générales de la présente étude. Ce sont elles qui la conduiront à la conclusion qui s'en dégagera peu à peu.

Dans toutes les dispositions légales, de conceptions, d'origine, d'intentions diverses, dont nous nous occuperons, il y a malgré tout des idées communes, un plan général commun que nous chercherons à distinguer. Mais ce plan général est en quelque sorte l'effet de ce courant, ignoré des hommes qu'il entraîne, insenti du législateur qu'il pousse, de ce flot qu'on nomme évolution ou progrès. C'est seulement à certains moments où la vague a épuisé pour un temps sa vertu et s'arrête avant de repartir, qu'on s'aperçoit tout à coup du parcours effectué. C'est ce qui s'est produit au sein de la question qui nous intéresse.

Dans les contradictions et les incohérences des dispositions législatives et réglementaires, on distingue les linéaments d'un régime général des jeux en France. Mais ces lignes directrices sont obscures et il faut faire effort pour les découvrir. Serait-ce trop demander au législateur que de nous les rendre claires, précises, vraies nervures d'un système complet.

CHAPITRE PREMIER

LE JEU EN DROIT CIVIL (1)

La méthode que nous appliquons à l'examen de cette première partie de notre étude s'inspire de la place que nous faisons au régime civil du jeu dans le plan général de notre ouvrage. Nous n'entendons pas, nous l'avons dit, considérer le jeu en dehors des

(1) BIBLIOGRAPHIE : *Travaux préparatoires du Code Civil* dans DALLOZ J. G., v. Jeu et Pari, pp. 176 et 177.

MOURLON, *Répétitions écrites sur le Code Napoléonien*, 12^e Ed., T. 3.

TROPLONG, *Droit Civil*.

PONT, *Les petits contrats*. Contrats aléatoires.

DEMANTE ET COLMET DE SANTERRE, *Cours analytique du Code Civil*, 2^e Ed., T. 8.

LAURENT, *Principes de Droit Civil*, 5^e Ed., T. 27.

LAROMBIÈRE, *Théorie pratique des obligations*, T. 4.

HUC, *Commentaires du Code Civil*, T. II, 1891.

PILLETTE, Lettre à M. Frédéric Mourlon sur le jeu et le pari. *Revue Pratique de Droit français*, T. 14 et 15 (1862-1863).

BAUDRY-LACANTINERIE et WAHL, *Traité théorique et pratique de Droit Civil*. Des contrats aléatoires, n^o 85.

PLANIOL, *Cours de Droit Civil*. T. II, 9^e Ed. 1923 n^o 2107 et s.

AUBRY et RAU, *Droit Civil*, 5^e Ed., T. IV 1902, § 297 et T. VI 1920, § 386.

FRÈREJOUAN DU SAINT, *Jeu et Pari*, 1893.

Répertoire pratique de Jurisprudence, DALLOZ, v. Jeu et Pari, 1915.

HÉMAR, *Cours sur les contrats aléatoires*, 1920-1921.

COLIN et CAPITAN, *Cours de Droit Civil*, 3^e Ed., T. II.

salles de jeux. Notre attention sera dès lors attirée vers les seules questions pratiques, nous ne traiterons d'une manière approfondie que celles qui donnent lieu dans les établissements de jeux aux plus de litiges. Nous devons ainsi inévitablement faire une large part à l'exposé — et parfois à la critique — des solutions jurisprudentielles partout où nous aurons la bonne fortune de les rencontrer.

D'ailleurs, on s'en rendra compte, en matière de régime civil du jeu dans notre droit, les solutions pratiques sont infiniment moins controversées que les discussions théoriques, et au fond les unes peuvent être assez indépendantes des autres. Nous ne croyons pas pourtant qu'on doive aller jusqu'au bout de cette idée. Nous pensons au contraire que certaines conceptions théoriques du jeu n'ont pas donné tout ce qu'on en pouvait attendre : que les faits sociaux relatifs au jeu étaient tels qu'il fallait désormais tirer de ces conceptions des conséquences qui en découlent logiquement mais qui peuvent être considérées, d'autre part, comme plus dangeureuses. Nous croyons ainsi que concevoir le jeu comme un contrat expressément prévu par notre code, mais soumis par lui au régime des obligations naturelles, c'était le dépouiller de tout caractère juridiquement illicite.

Ayant eu donc essentiellement en vue des solutions à des espèces pratiques et dans le souci d'arriver par déduction d'une notion exacte du contrat de jeu

Nous avons enfin, pour la Jurisprudence, abondamment puisé dans la collection 1907-1924 des *Annales des Etablissements Thermaux*, où nos recherches ont été grandement facilitées par la *Table des dix-sept premières années* que le distingué directeur des *Annales*, notre confrère M^e LEFÉBURE, a fait paraître dans son n^o de décembre 1924.

dans notre droit, à la réalité de ce qui est actuellement pratiqué dans les lieux où on joue, le plan de notre étude apparaissait aisément.

Négligeant d'abord toute recherche théorique, nous avons pris les textes du Code Civil sur le *contrat de jeu* tels qu'ils sont, les avons soumis à une analyse composée pour la presque totalité par la jurisprudence y relative. Puis une fois ces points éclaircis, nous avons cherché l'explication théorique de tout ce système du Code Civil.

Les réponses ne nous ont d'ailleurs pas manqué, car il n'y a pas moins de trois théories relatives au jeu dans notre droit : nous nous sommes arrêtés à celle qui, en dehors des solides arguments juridiques qu'elle peut faire valoir, étant située à égale distance des deux autres, présente les avantages de l'une sans avoir les inconvénients de l'autre.

Désormais nantis de la théorie et de la pratique, nous avons pu aborder l'étude des *contrats conclus à l'occasion ou en vue du jeu*, cette étude se divisant elle-même en une première partie, infiniment pratique, relative aux prêts aux joueurs, l'autre partie groupant tous les contrats divers qui aboutissent à la notion de l'exploitation de jeux, sur l'examen de laquelle se termine notre étude en cette matière.

Notre conclusion sera celle qu'on devine : une pierre d'attente vers la conclusion générale qui résultera de ce que nous avons appelé le *régime des jeux* de notre législation.

SECTION I

Le Jeu d'après les textes du Code Civil

Définitions juridiques du jeu

Les définitions juridiques du *jeu* varient avec les auteurs et les diverses formules qui en ont été successivement données montrent les difficultés qu'il y a à l'enfermer dans une formule qui soit à la fois juridique et exacte.

MM. Aubry et Rau(1) disent :

« Le contrat de jeu est une convention par laquelle deux ou plusieurs personnes s'engagent, *en se livrant à un jeu*, à payer à celle d'entre elles qui gagnera, une somme d'argent ou quelque'autre objet déterminé ».

Cette définition qui renferme le terme même à définir, ne peut satisfaire, non plus que celles de MM. Pont et Baudry-Lacantinerie qui s'expriment ainsi :

« Le jeu est une convention par laquelle les contractants promettent réciproquement que le perdant payera une certaine somme au gagnant ou lui remettra une telle chose déterminée » (Pont) (2).

« Le jeu est une convention par laquelle chaque joueur pour le cas où il perdrait, s'oblige à payer au gagnant une certaine somme d'argent ou toute autre

(1) *Op. cit.* T. VI, p. 65.

(2) *Op. cit.* p. 293.

chose qui forme ce qu'on appelle l'enjeu de la partie » (Baudry-Lacantinerie et Wahl) (1).

Ces deux définitions par l'introduction des mots « gagnant » et « perdant » nous paraissent entachées du même vice que celle de MM. Aubry et Rau.

A l'opposé de ces définitions, il y a celles qui, repoussant les termes « jeu » ou « gagnant » et « perdant », s'attachent au caractère purement aléatoire du jeu et le dépouillent de son caractère économique. C'est M. Fréréjouan du Saint qui s'exprime ainsi (2) :

« Le jeu est un contrat consensuel, synallagmatique, à titre onéreux et aléatoire, par lequel une ou plusieurs personnes s'engagent envers une ou plusieurs autres à payer une certaine somme ou à remettre tel ou tel objet mobilier ou immobilier, si tel événement prévu ne se réalise pas ou réciproquement ».

M. Hémarcl dans son Cours sur les contrats aléatoires voit également dans le jeu :

« Un contrat consensuel, à titre onéreux et aléatoire, par lequel deux ou plusieurs personnes se promettent une somme ou un objet déterminé, en cas d'arrivée d'un événement incertain, dépendant plus ou moins de l'une d'elles ».

Si la définition de M. Hémarcl marque un progrès certain sur celle de M. Fréréjouan du Saint, qui nous paraît dépouillée de tout ce qui caractérise vraiment le *jeu*, elle ne satisfait pas encore, car il nous semble difficile d'appeler simplement « événement incertain » les ensembles de combinaisons souvent très

(1) *Op. cit.*, p. 5.

(2) *Op. cit.*, p. 36.

complexes et mêlées d'adresse, d'intelligence et de hasard, qui constituent la plupart des *jeux*.

Nous préférons la définition de MM. Colin et Capitan (1) qui s'expriment ainsi :

« Le jeu est un contrat par lequel les parties assurent à l'une d'elles un gain déterminé qui dépend du plus ou moins d'adresse, d'agilité des joueurs, de leurs combinaisons, ou dans une mesure plus ou moins large, du hasard ».

Nous ne la modifierons que très légèrement pour proposer celle-ci, à notre avis plus complète :

« Le jeu est un contrat consensuel, synallagmatique, à titre onéreux et aléatoire, soumis par la loi en raison de son rôle économique à un régime spécial, contrat par lequel les parties assurent à une ou plusieurs d'entre elles, un gain déterminé qui dépend du plus ou moins d'adresse, d'agilité des joueurs, de leurs combinaisons, et aussi toujours, mais dans une mesure plus ou moins large, du hasard. »

Régime civil spécial du contrat de jeu

Comme nous le disons dans notre définition, notre droit positif a fait du jeu un contrat. En effet, l'article 1964 du Code Civil classe expressément le jeu parmi les « contrats aléatoires ».

Mais ce contrat est soumis par notre droit à un régime tout spécial, très clair quant aux solutions pratiques positives, très controversé au contraire quant à son explication juridique.

L'article 1965 du Code Civil dit que :

(1) *Op. cit.* p. 693.

« La loi n'accorde aucune action pour une dette de jeu... »

L'article 1966 excepte de la disposition précédente :

« les jeux propres à exercer au fait des armes, les courses à pied ou à cheval, les courses de chariot, le jeu de paume et d'autres jeux de même nature qui tiennent à l'adresse et à l'exercice du corps ».

Mais l'article 1967 déclare :

« Qu'en aucun cas, le perdant ne peut répéter ce qu'il a volontairement payé, à moins qu'il n'y ait eu de la part du gagnant, vol, supercherie ou escroquerie ».

Les solutions données par notre droit positif apparaissent nettement et donnent lieu, quant à leurs conséquences sur la plupart des points, à peu de difficultés d'interprétation.

Jeux pourvus et Jeux dépourvus d'action

Ainsi la première question qui se pose est celle de savoir quels jeux sont pourvus d'action et quels jeux en sont dépourvus. La solution doit être donnée par le principe que l'article 1966 du Code Civil est un texte d'exception; donc, tout jeu qui n'est pas prévu par l'article 1966 doit être *ipso facto* privé d'action. La loi donne une énumération de ces jeux mais simplement énonciative, et la jurisprudence ainsi que les auteurs ont été souvent appelés à en décider. Aujourd'hui voici quelle liste on peut dresser pratiquement des seuls jeux pourvus d'action :

« Course à pied ou à cheval, courses de chariot, jeu de paume », selon les termes de l'article 1966, auxquels il faut ajouter : le saut, le disque, la joute à

armes courtoises, à la nage, à la rame, à la voile, les régates, la lutte à l'épée, à la canne, à la boxe, le tennis, le football, les jeux de quilles, les jeux de tir, les courses de bicyclettes. Nous pensons qu'on pourrait y adjoindre les courses de motocyclettes, d'automobiles, d'aéroplanes.

Il y a donc un premier critérium de distinction des jeux entre eux, — nous en trouverons par la suite bien d'autres — c'est le critérium *civil* entre les jeux pourvus d'action et ceux qui en sont dépourvus : quelle règle suivrons-nous pour le classer à ce point de vue, au fur et à mesure qu'un jeu se présentera à notre examen ? Il faudra, comme le fait excellemment remarquer M. Fréréjouan du Saint, pour qu'il rentre dans le régime exceptionnel de l'article 1906, qu'il remplisse les deux conditions impérativement exigées par cet article à la recevabilité de l'action : il faut tout à la fois que le *jeu* soit un peu d'adresse et qu'il tienne à l'exercice du corps : les jeux *d'adresse* doivent avoir en même temps pour objet de développer les *forces physiques* (1).

Le système de la loi est donc bien le suivant : il y a un régime général des jeux, c'est celui des articles 1965 et 1967, et un régime d'exception pour certains jeux remplissant certaines conditions, ce sont ceux et celles que nous venons d'indiquer.

L'exception de Jeu

Si nous laissons désormais de côté ce régime spécial des jeux de l'article 1966, quel est donc d'après les

(1) Pour les difficultés relatives au jeu de billard, voir notamment : MM. FRÉREJOUAN DU SAINT, *op. cit.*, p. 35 ; AUBRY et RAU, *loc. cit.* — Rep. Pr. J. DALL, v. jeu-*pari*, n° 6.

articles 1965 et 1967 le régime civil qu'impose notre droit au contrat de jeu.

L'injonction de la loi est d'une clarté indiscutable : pas d'actions pour les dettes de jeu, le gagnant ne peut pas contraindre devant la justice le perdant à payer. S'il le poursuivait pour cette dette, le perdant lui opposerait le moyen de défense tiré de l'article 1965, moyen inexactement appelé *exception de jeu*.

Plusieurs questions sont soulevées par cette exception :

1° A quel moment de l'instance peut et doit être soulevée cette exception ? La jurisprudence a répondu : en tout état de cause même pour la première fois en appel, même pour la première fois devant la Cour de Cassation : c'est ce que décide un arrêt de Cassation du 15 Mai 1864 (1). Mais il faut que le juge du premier degré ait fait la constatation du *jeu* pour que la Cour suprême en puisse décider (2).

2° Le juge pourra-t-il et devra-t-il suppléer d'office l'exception de jeu, — la preuve du jeu résultant des éléments de la cause, — si le défenseur ne le fait pas ? Une longue suite d'arrêts l'affirment, mais nous trouvons dans MM. Aubry et Rau (3) une opinion contraire que nous partageons.

3° Le défendeur poursuivi pour dettes de jeu pourra-t-il renoncer par voies de conclusions ? Un arrêt de la Cour d'Angers du 24 août 1865 (4) se prononce pour la négative.

Comment la jurisprudence et les auteurs expli-

(1) D. P. 1865, 1.224. S. 65.1.77.

(2) Req. 26 Mai 1886. S. 87.1.383.

(3) *loc. cit.* p. 68.

(4) D. P. 06.2.211.

quent-ils ces solutions ? Ils déclarent : l'exception de jeu est *d'ordre public*. Nous aurons à revenir sur cette affirmation lors de notre examen de la nature de l'obligation résultant du jeu.

4° Une dernière question qui se pose est celle de la preuve de la nature de la dette. C'est le défendeur opposant l'exception de jeu qui devra prouver que la dette dont on poursuit le paiement est bien une dette de jeu. Et il pourra faire cette preuve par tous les moyens légaux : témoins, présomptions graves et concordantes, simples présomptions (1). La question est plus délicate lorsqu'il s'agit de billets portant une fausse cause, mais les arrêts et certains auteurs font ici application du principe général que les fraudes à la loi peuvent être établies par tous moyens de preuve (2).

Voici donc la première face du système de la loi : *refus d'action*. La seconde face est celle de l'article 1967 : le perdant ne peut répéter ce qu'il a volontairement payé.

Refus de l'action en répétition

Du texte de l'article 1967 que nous avons reproduit résultent plusieurs conditions sur lesquelles nous ne donnerons d'ailleurs que des notions succinctes : le paiement doit être :

1° volontaire,

(1) Sur ce point, v. not. BAUD.-LAC., *loc. cit.*, p. 71; A. et R., p. 69 texte et n. 5; R. P. J. D., v. jeu-pari n° 19.

(2) En ce sens, MM. AUBRY et RAU, *op. cit.* p. 68 et arrêts cités dans la n. 11; *Contra*, longue dissertation de Rome, 15 octobre 1898. S. 99.4.39 et note, tirant conséquences de l'idée d'obligation naturelle.

2° effectué par des personnes capables,

3° effectif.

1° Le paiement doit être « volontaire ». C'est là exactement le terme même dont se sert le Code dans l'article 1235 au sujet des obligations naturelles, et il doit être compris ici comme là (1). Le paiement doit donc avoir été effectué *avec la connaissance de la nullité de l'engagement*. Il y aura donc répétition possible en cas d'erreur de fait et même *d'erreur de droit*.

« Il en serait ainsi, disent MM. Baudry-Lacantinerie et Wahl (2) si, par exemple, le perdant a cru que la dette de jeu peut être poursuivie en justice, ou que le jeu dont l'exécution était poursuivie rentrait dans ceux qui tiennent à l'exercice du corps et que la loi munit d'une action en justice ».

MM. Pillette et Fréréjouan du Saint soutiennent au contraire que l'erreur de droit ne saurait être invoquée comme une cause légitime de répétition, mais cette solution vient de leur conception du contrat de jeu, conception que nous aurons à exposer et à repousser.

A fortiori, il y aura lieu à répétition si le paiement était entaché de dol ou de violence.

Mais il convient de bien noter que même si le paiement avait été effectué volontairement, c'est-à-dire en connaissance de la nullité de l'engagement, non entaché d'erreur, de dol ou de violence, il n'y aurait pas moins lieu à répétition si le jeu — *et non*

(1) *Contra* MM. PILLETTE et FRÈREJOUAN DU SAINT, *op. cit.*, *vid infra* p. 33.

(2) *loc. cit.* p. 47.

le paiement — était entaché « de dol, supercherie ou escroquerie ». Il y a là une distinction essentielle. Le contrat de jeu conclu d'une façon dolosive permet toujours l'action en répétition en vertu de l'article 1967, même si le paiement avait lieu par la suite volontairement et sans aucun dol.

Nous renvoyons pour le sens du terme « escroquerie » de l'article 1967 à nos explications sur les délits commis au jeu (1). Quant au dol civil prévu par l'article 1967, nous devons nous reporter à l'article 1116 du Code Civil et y voir toutes manœuvres faites pour tromper autrui et l'amener à contracter. Quant à la supercherie, nous y voyons une manifestation de la fraude. Il n'y a d'ailleurs pas de jurisprudence civile sur cette question. Sur ce point comme sur toute autre matière qui met en jeu un délit civil et un délit pénal, les deux questions doivent être soigneusement distinguées. Nous verrons la difficulté qu'il y a, selon nous, à faire application aux fraudes et tricheries au jeu des textes pénaux sur l'escroquerie. Mais il est évident que ces manœuvres et ces fraudes, qui, à notre avis, n'entraînent pas, par une lacune de la loi, la répression, vicient de dol les contrats du jeu au cours duquel elles sont commises.

2° Le débiteur d'une dette de jeu doit être capable pour payer valablement. Ainsi les mineurs et les interdits peuvent répéter les sommes qu'ils ont payées pour dettes de jeu. Le cas le plus pratique est celui du prodigue pourvu d'un conseil judiciaire : il pourra payer valablement, comme le mineur émancipé, s'il effectue ce paiement au moyen de revenus dont il a la

(1) Ch. II § 1.

libre disposition. Ainsi encore la femme mariée qui a acquitté une dette de jeu sans le consentement de son mari est en droit de répéter ce qu'elle a payé, sauf cependant dans le cas où la dette aurait été contractée avec l'autorisation, même tacite, de son mari. Et nous devons mentionner l'hypothèse ajoutée par M. Martin au texte de MM. Aubry et Rau : dans le cas où la dette aurait été payée par la femme sur ses biens réservés (1).

3° Le paiement doit être effectif. Nous devons à ce sujet indiquer sommairement (2) les différents modes de paiements.

Le paiement en espèces est indiscutablement un paiement effectif. Et la question bien connue qui se pose à ce sujet est celle d'un enjeu mis sur la table ou confié à un tiers. On doit dire qu'il y a là paiement anticipé, fait sous condition : le gain de la partie attribue au gagnant la propriété de l'enjeu du perdant. Si le perdant retirait l'enjeu, le gagnant aurait une action contre le perdant pour la restitution de l'enjeu. Le gagnant a également une action contre le tiers pour obtenir la remise des enjeux. Enfin si même le joueur reprenait après la partie l'enjeu qu'il avait déposé, il commettrait un délit, dont nous aurons à reparler.

De même la dation en paiement, de meubles et même d'immeubles, est considérée par les auteurs et par la jurisprudence comme un paiement effectif. De même la cession de créance, faite sans garantie et après signification au débiteur cédé et remise de titres, la créance devenant ainsi définitivement la

(1) AUBRY et RAU, *loc. cit.* p. 72. Note 24 bis.

(2) Voir sur ce point pour les développements : FRÈREJOUAN DU SAINT, pp. 47 à 74 et 82 à 84; BAUDRY-LACANTINERIE, pp. 49 et suivantes; R. R. J. D. v. Jeu-Pari n^{os} 31 à 50.

propriété du cessionnaire, est considérée comme paiement effectif.

La question est plus complexe et discutée sur certains points lorsqu'il s'agit d'émission d'obligations ou d'effets de commerce. Le perdant souscrit au profit du gagnant des billets, sous forme d'une obligation civile, soit sous forme d'un effet négociable comme lettre de change et billet à ordre. Une première opinion, qui réunit la jurisprudence et la majorité des auteurs, déclare qu'il n'y a pas dans ces cas-là paiement au sens de l'article 1967, mais simplement promesse de paiement.

La conséquence directe est que le gagnant de cette obligation civile, de cette lettre de change ou de ce billet à ordre ne peut poursuivre en paiement le signataire perdant. Même si le billet n'a pas encore été négocié, le souscripteur peut en exiger la restitution en justice.

M. Hémard (1) au contraire distingue entre la souscription de ces effets de commerce avant la création de la dette de jeu, — cas où cet effet n'aura pas plus de valeur que la dette de jeu, — et la souscription après la création de la dette de jeu. Dans le second cas, M. Hémard donne une action en paiement au gagnant bénéficiaire. C'est que M. Hémard considère comme valable la promesse de payer une dette de jeu, faite *postérieurement à la dette* — nous aimerions mieux dire *postérieurement au jeu* — et ce, contrairement aux solutions de la jurisprudence. Mais cet auteur exige que cette promesse soit une promesse ferme, une fixation précise de date de paiement. C'est le

(1) *Op. cit.*

cas pour un effet de commerce. M. Hémard fait découler cette solution de l'idée d'obligation naturelle qu'il attribue au contrat de jeu : il incline dès lors à admettre que l'obligation née du jeu peut, comme toute obligation naturelle être transformée en obligation civile, être *novée* par un engagement civil de payer. Mais cette opinion, que nous partageons, est, comme nous le verrons, généralement repoussée, même par certains auteurs, comme MM. Aubry et Rau, partisans de la théorie de l'obligation naturelle.

Ceci concerne les rapports entre perdant souscripteur d'une obligation, et gagnant bénéficiaire, mais s'il s'agit d'un tiers porteur, il faut distinguer selon qu'il s'agit d'une obligation civile ou d'un effet commercial. S'il s'agit d'une obligation civile, que le créancier d'une dette de jeu a cédée à un cessionnaire avec l'accomplissement des formalités ordinaires, le cessionnaire aura les mêmes droits ou plutôt le même manque de droits que son cédant, le gagnant du jeu.

Au contraire, s'il s'agit d'un effet de commerce et si le tiers est de bonne foi, il pourra toujours exiger le paiement en justice : cette solution est légitimée d'une part par l'intérêt du commerce, et d'autre part par le régime propre aux effets de commerce, où on peut seulement opposer au porteur les exceptions qui lui sont personnelles, ou les vices apparents et extrinsèques de son titre. Si le tiers est de mauvaise foi, au contraire, il n'aura pas d'action.

Mais la question se pose alors : le souscripteur actionné par le tiers porteur de bonne foi pourra-t-il appeler en garantie le gagnant ? Bien évidemment oui, car ce n'est pas là l'action en répétition interdite

par l'article 1967, rien n'a encore été payé, il n'y a qu'une promesse de payer.

Mais si le souscripteur poursuivi a payé entre les mains du tiers porteur, pourra-t-il agir en répétition contre le bénéficiaire originaire ? Ici l'opinion est divisée. Par un premier arrêt du 12 avril 1854 (1), la Cour de Cassation a donné un recours au souscripteur qui a payé au porteur de bonne foi contre le bénéficiaire. Et depuis lors la jurisprudence a toujours soutenu cette thèse (2). L'effet de commerce, dit-on à l'appui de cette opinion, est une promesse de payer, ce serait tourner la loi que de permettre au gagnant par une négociation de priver le souscripteur de son exception de jeu, en transformant cette promesse en paiement. L'action du tiers porteur est basée sur son intérêt légitime et ne saurait modifier les rapports entre le gagnant et le perdant.

Mais à cette thèse, M. Fréréjouan du Saint (3) oppose certains arguments et nous souscrivons à cette opinion. Si le souscripteur avait payé lui-même sa dette à l'échéance, aurait-il transformé sa promesse en paiement effectif ? Bien évidemment oui, et on ne saurait lui accorder une action en répétition. Sinon, il faudrait dire que le souscripteur a payé une dette inexistante ou interdite par la loi. Or, la dette de jeu existe et est pleinement légale, et cela ressortira bien mieux lorsque nous aurons examiné le fondement juridique de l'obligation de jeu. « Certes, dit M. Fréréjouan du Saint, la loi sera tournée, mais par des voies légales », car le tiers porteur est un créancier

(1) S. 1854. 1.313.

(2) En ce sens aussi MM. AUBRY et RAU, *loc. cit.* p. 71.

(3) *Op. cit.* p. 58.

sérieux et légitime et il faudrait pour considérer que le paiement n'est pas acquis, soutenir que la promesse de payer est nulle, comme basée sur une dette inexistante ou nulle. Or, on ne peut le soutenir si on admet que le jeu donne lieu à une obligation naturelle. La jurisprudence est elle-même d'accord pour décider que le souscripteur actionné pourra appeler en garantie le gagnant, parce qu'alors il n'y a encore rien de payé ; que le souscripteur le fasse, il le peut, mais s'il s'est laissé condamner, il a acquitté volontairement sa promesse valable, il a payé (1).

Enfin, s'il s'agit d'une remise par le perdant au gagnant d'effets souscrits par un tiers, il faut distinguer. S'il s'agit de billets payables au porteur, dans ce cas, comme la simple tradition constitue un payement, il y a payement effectif. S'il s'agit d'un billet à ordre : si le billet est endossé par le perdant, il y aura paiement effectif ; dans le cas contraire, il n'y aura pas paiement. Mais la question se pose : si le souscripteur primitif du billet endossé ne paie pas à l'échéance, y aura-t-il recours du gagnant contre le perdant, ou contre les endosseurs successifs ? Ici la jurisprudence est divisée, de même les auteurs : MM. Baudry-Lancantinerie et Wahl (2) lui refusant tout recours contre quiconque — car tous endosseurs sont, selon cet auteur, garants du perdant, — M. Fréréjouan du Saint (3) lui accordant au contraire non un recours contre le perdant, mais contre les autres

(1) Voir sur ce point le curieux moyen de pourvoi pour arriver au même résultat, non pas interprétation de l'article 1967, mais de l'article 1965 à Req. 12 nov. 1884, 1^{re} Espèce, D. P. 85.1.469 et note 1-2.

(2) *loc. cit.* n° 109.

(3) *loc. cit.* p. 60.

endosseurs, — car contre ceux-là le gagnant n'exerce pas l'action de jeu. C'est à cette dernière thèse que nous-mêmes nous rallions.

Les chèques donnés en paiement
des dettes de Jeu

Le dernier point important relatif aux modes de paiement d'une dette de jeu est celui du *paiement par chèques*. Plusieurs questions se posent :

1° Le perdant paie sa dette de jeu au moyen d'un chèque, a-t-il réalisé un paiement effectif ?

2° Le perdant remet un chèque au gagnant, interdit au tiré de payer, et sur poursuite du gagnant invoque l'exception de jeu. Le peut-il ?

3° Le perdant émet un chèque sans provision, et

4° Le perdant retire la provision existante. Que se passera-t-il dans ces deux derniers cas ?

Ces questions ont donné lieu à toute une évolution aboutissant à une jurisprudence toute récente, nous devons en retracer les phrases.

1° Le perdant exécute-t-il un paiement effectif en remettant un chèque régulier au gagnant ?

Jusqu'à ces dernières années, la question était jurisprudentiellement controversée. Si un jugement du Tribunal Civil de la Seine du 17 novembre 1905 (1) déclarait qu'« il est constant en droit que la création et la remise d'un chèque ne constituent pas seulement une obligation de payer, mais bien au contraire et réellement lorsqu'il y a provision, un paiement véritable assimilable à une dation d'espèces au profit du bénéficiaire, qui devient propriétaire de la provision dont le tireur se trouve dessaisi », ce même Tribunal, par

(1) Pand. Fr. 1907. 2.10, D. P. 1906. 5.60.

jugement du 19 janvier 1911 (1) accordait l'action en répétition de l'article 1965 du Code Civil à un perdant qui avait remis au gagnant un chèque :

« Attendu, disait-il, qu'il est de doctrine et de jurisprudence constante que le chèque n'est qu'une indication ou un instrument de paiement et qu'il n'opère pas novation de la créance primitive,

« Que pour exercer son droit, il faut que le bénéficiaire du chèque puisse se prévaloir d'une créance qui n'ait pas un caractère illicite, et ne soit pas entachée de nullité d'ordre public. »

La doctrine était également divisée.

M. Lyon-Caen dans une note sous un arrêt de Cassation du 15 mars 1905 (2) s'exprime ainsi :

« Quand il y a provision complète, on est d'accord pour reconnaître que le porteur du chèque a sur la provision les droits qui appartiennent au porteur d'une lettre de change, c'est-à-dire que le porteur, considéré comme cessionnaire de plein droit de la créance constituant la provision, peut se faire payer par le tiré qui est son débiteur direct et qu'il a ce droit, même en cas de faillite du tireur, à raison de ce que cette créance a cessé de faire partie de l'actif du tireur failli.

« Ces solutions doivent d'autant plus être étendues au chèque qu'elles contribuent à en assurer le paiement et à faire accepter les chèques avec une pleine sécurité comme des espèces ou des billets de banque ».

(1) A. E. Th. 1911, p. 50.

(2) S. 1905. 1.161.

A l'opposé de ces affirmations, M. Bouteron (1) exprime l'opinion que le chèque n'est pas assimilable à un paiement en espèces et il s'appuie sur cette idée que les tribunaux l'ont plusieurs fois implicitement constaté en jugeant que le paiement par chèque n'emportait pas novation ; le chèque n'étant pour M. Bouteron qu'un paiement conditionnel. Pour M. Aubin également dans sa note sous le jugement du 17 novembre 1905, le chèque n'est qu'un mandat de paiement.

Nous verrons également plus tard que les règlements d'application des lois du 15 juin 1907 et des articles 47, 48 et 49 de la loi du 30 juin 1923, ont interdit tout paiement des différences des jeux en chèque, — le jeu dans les établissements qu'elles régissent devant s'effectuer argent comptant. — Ces circulaires, implicitement, n'assimilent donc pas les chèques à du numéraire.

Mais un système sévère de répression du chèque sans provision était établi par la loi du 2 août 1917. La jurisprudence en tira alors des conséquences importantes pour le sujet qui nous intéresse.

La Cour de Pau, dans un arrêt du 29 avril 1921 (2) déclara :

« Attendu en droit qu'il ressort des travaux préparatoires de la loi du 2 août 1917 sur les chèques, que le législateur a eu alors en vue, ainsi qu'il l'a été maintes fois reconnu par des décisions judiciaires, de développer dans un but économique, l'utilisation de ce moyen de paiement, en remplaçant les garanties que pouvaient, jusque-là, invoquer les porteurs. »

(1) Jacques BOUTERON, *Le chèque*, 1924.

(2) A. E. Th. 1921, p. 133.

Un arrêt de la Cour de Paris, le 15 mai 1922 (1) établit en quelque sorte un nouveau chaînon du raisonnement en disant :

« Considérant que la remise d'un chèque constitue un véritable paiement, le législateur ayant entendu que le chèque eût la valeur libératoire du billet de banque, en raison du nouveau régime du chèque établi par la loi du 2 août 1917. »

Et nous arrivons ainsi à la réponse formelle que donne la Chambre criminelle de la Cour de Cassation le 4 août 1922 (2) à la question première que nous examinons :

« Même si la preuve était faite que la dette en paiement de laquelle le chèque a été remis, fût une dette de jeu, l'exception de jeu ne serait pas recevable, puisque dans l'intention des partis, et conformément à la loi, la remise d'un chèque avec provision suffisante, équivaut à un paiement réel et effectif de la dette en paiement de laquelle cette remise a eu lieu. »

Si donc, comme il est probable, cette jurisprudence se maintient (3), on peut affirmer que celui qui paie par chèque effectue un paiement au sens de l'article 1967 et ne peut exercer d'action en répétition.

2° Le perdant a remis un chèque au gagnant, chèque avec provision, mais il interdit à l'établissement bancaire de payer au bénéficiaire, et si celui-ci poursuit, il invoque l'exception de jeu.

Une première question se pose : le tireur d'un chèque peut-il interdire au tiré de payer au béné-

(1) A. E. Th. 1922, p. 230.

(2) A. E. Th. 1922, p. 320.

(3) La Cour d'Appel de Riom par arrêt du 21 mai 1924 (non encore publié), statuant sur l'appel d'un jugement du Tribunal

ficiaire, opération dénommée « blocage de la provision » ?

Un arrêt de la Cour de Paris du 13 mai 1909 (1) s'exprimait déjà ainsi :

« Considérant que le bénéficiaire du chèque, devenant propriétaire de la provision affectée à son paiement, ou plus exactement cessionnaire jusqu'à concurrence de la valeur du chèque, des droits du tireur sur cette provision, l'article 1967 du Code Civil s'oppose à ce que le tireur forme opposition au paiement du chèque ou en réclame la restitution en se fondant sur ce qu'il a été émis en règlement d'une dette de jeu et paralyse de la sorte les effets de la cession qu'il a consentie de ses droits sur la provision ».

Après la loi du 2 août 1917 qui érigeait un délit le fait de retrayer la provision après émission du chèque, la question s'est un peu compliquée et a dévié sur le terrain pénal. En effet, après divergences jurisprudentielles, un arrêt de la Chambre criminelle de la Cour de Cassation du 31 mars 1922 (2) a formellement assimilé un chèque frappé ainsi d'une interdiction de paiement à un chèque sans provision.

La Cour de Paris, dans son arrêt précité du 15 mai 1922, a pu dès lors déclarer « qu'il ne peut plus être fait opposition au paiement d'un chèque régulièrement émis. »

Nous devons donc conclure à cette seconde question, en disant que le perdant qui interdit au tiré de payer le chèque émis, ne peut le faire sans être considéré

de Cusset (12 décembre 1923. A. E. Th. 1923, p. 325), donne la même solution que l'arrêt de Cassation de 1922.

(1) Droit financier 1911, p. 595. A. E. Th. 1909, p. 144.

(2) D. P. 1922. 1.61, S. 1923. 1.389, A. E. Th. 1922, p. 96.

comme ayant émis un chèque sans provision. Nous retombons dans les cas suivants que nous devons examiner.

3° et 4° Nous réunissons ces deux cas, de retrait de provision et du chèque sans provision, car dans les deux hypothèses, en particulier depuis la loi du 2 août 1917, le tireur commet un délit d'émission de chèque sans provision. Mais la combinaison n'est pas moins très difficile entre cette disposition pénale, les théories de droit commercial sur le chèque sans provision et l'article 1967 du Code Civil.

MM. Lyon-Caen et Renault (1) enseignaient déjà que le retrait de la provision n'était pas régulier. Depuis la loi du 2 août 1917, il n'est pas douteux que le chèque dont la provision a été retrayée est un chèque sans provision.

Or, qu'est un chèque sans provision d'après le droit commercial ? La plupart des auteurs et la jurisprudence déclarent que c'est un acte nul en tant que chèque, parce qu'il lui manque une des conditions essentielles à l'existence juridique de ce titre, énoncée par l'article 2 de la loi du 14 juin 1865. Mais on lui reconnaît pourtant certains effets, le titre nul en tant que chèque pourra valoir comme lettre de change, comme billet à ordre.

Mais alors nous retombons dans les cas de paiement que nous avons examinés et pour lesquels nous avons conclu que la lettre de change ou le billet à ordre ne constituent pas des paiements effectifs et laissent même place à une action en restitution, ou plus gé-

(1) LYON-CAEN et RENAULT. *Droit Commercial*, T. 4. n° 575.

néralement permettent d'opposer l'exception de jeu à toute poursuite en paiement de ce titre.

Jusqu'aux derniers mois la combinaison se faisait sous la forme suivante. Le Tribunal correctionnel saisi d'un délit d'émission de chèque sans provision, condamnait à une peine, à une amende, et à titre de réparation civile envers le porteur, au montant du chèque, et cela sans qu'il s'agisse de l'exception de jeu.

Mais une jurisprudence correctionnelle toute récente tendrait à renvoyer devant le Tribunal Civil le demandeur en paiement du chèque non approvisionné, et devant cette juridiction l'inculpé pourrait exciper de l'exception de jeu.

Cette jurisprudence est, on s'en rend compte, très défavorable aux porteurs de chèques émis en paiement d'une dette de jeu et sans provision.

Mais étant donné l'évolution jurisprudentielle que nous avons exposé, qui assimile, en faveur du gagnant, le chèque avec provision à un véritable paiement en espèces, nous ne pouvons croire qu'il ne s'établisse une jurisprudence qui traitera de la même manière le gagnant, bénéficiaire d'un chèque sans provision ; le demandeur en paiement se trouvant d'ailleurs au surplus victime d'un délit.

Tout ce que nous venons de dire d'ailleurs quant au régime du paiement des dettes de jeu au moyen de chèques est gravement modifié en ce qui concerne les jeux pratiqués dans les casinos et les cercles par les réglementations consécutives aux deux lois du 15 juin 1907 et du 30 juin 1923 (articles 47, 48 et 49) qui prescrivent que les jeux doivent être pratiqués au comptant et en espèces ou jetons représentatifs d'espèces. D'autre part, les deux lois ont établi une *réglementa-*

tion administrative des chèques émis dans ces établissements, que nous aurons à étudier.

Voici donc le régime des obligations nées du jeu, tel qu'il est établi dans notre droit par les articles 1965, 1966 et 1967. Il ne prête, on l'a vu, dans ses lignes générales, qu'à peu de controverses et de discussions. Il n'en est pas de même en ce qui concerne l'explication juridique du contrat de jeu et certaines conséquences qui découlent de l'attitude qu'on peut avoir à l'égard de ce contrat. L'étude de ces controverses va faire maintenant l'objet de notre examen.

SECTION II

Etude du caractère juridique des obligations nées du jeu

Ici les divergences commencent entre les auteurs et la jurisprudence, et entre certains auteurs. On peut, comme nous l'avons dit, distinguer trois opinions sur ce point : celle qui déclare que le contrat de jeu a une *cause illicite*, celle qui voit dans le jeu une *obligation civile*, la troisième qui n'y voit qu'une *obligation naturelle*.

Théorie de la cause illicite

Une première opinion soutient que le contrat de jeu ne donne naissance à aucune obligation de quelque nature qu'il soit. Le code Michaud de 1629 s'exprimait en effet ainsi :

« Déclarons toutes dettes contractées pour le jeu nulles, et toutes obligations et promesses faites pour

le jeu, quoique déguisées, nulles et de nul effet, et déchargées de toutes obligations civiles ou naturelles ».

Le Code Civil, dit cette théorie, n'a rien innové et pour les mêmes raisons : le contrat de jeu a une cause honteuse, illicite, et d'une pareille cause ne peut naître aucune obligation. Le législateur a considéré le jeu comme dangereux, parce qu'il est une cause d'oisiveté et de ruine. Immoral pour celui qui le pratique, il est de plus anti-social.

Les conséquences juridiques sont dès lors les suivantes : le jeu est un acte immoral que la loi ne veut pas consacrer, elle refusera donc toute action à son sujet en vertu des adages : « *Nemo auditur suam ipsam turpitudinem allegans* », ou bien « *turpitudine versatur ex utraque parte* ». Et si la loi refuse l'action en répétition, ce n'est pas pour donner quelque effet à une opération qu'elle réprouve, c'est par application d'un autre adage latin : « *In turpi causa, melior causa possidentis* ».

Cette thèse s'appuie ensuite sur certains passages des travaux préparatoires du Code Civil. Nous en reproduisons les plus caractéristiques qui puissent être cités en sa faveur.

Dans l'exposé des motifs, Portalis déclare avec emphase :

« Un homme forme le vœu inhumain et impie de prospérer aux dépens de ses semblables; il est réduit à maudire le bien qui leur arrive et à ne se complaire que dans leurs ruines ! Les obligations contractées au jeu ne sont fondées sur aucun motif utile ou raisonnable, elles ne peuvent appeler sur elles la protection du législateur. On ne peut trouver dans ces

contrats une cause capable de les rendre vraiment obligatoires. Cette cause est trop viciée pour motiver et légitimer une action ».

Le tribun Siméon, rapporteur au Tribunal, est encore plus formel :

« Le jeu n'est pas une cause licite d'obligations, parce qu'il n'est pas nécessaire, qu'il n'est pas utile et qu'il est extrêmement dangereux ».

Enfin le tribun Duveyrier déclara au Corps législatif :

« Le jeu, ce monstre anti-social, bien qu'il affecte la figure et le maintien d'un contrat, ne mérite pas sans doute la protection que la loi doit aux conventions ordinaires. Elle ne peut s'en occuper sous le rapport prétendu entre ses folles conventions et le lien légitime d'un engagement réciproque ».

Certains auteurs : Mourlon, Huc, M. Planiol ont adopté l'opinion que la loi réproouve ce genre d'obligations. Et, selon ces auteurs, cette réprobation ne laisse place ni à une obligation civile, ni naturelle, ni même dit Huc, à une obligation de conscience.

Enfin, nous devons indiquer, pour être complets, qu'un arrêté d'Aix du 5 juin 1868 reproduit en les faisant siens, les adages romains de la « *turpis causa*. » (1)

Que devons-nous penser des arguments mis en avant par cette théorie. Devons-nous considérer que le Code Civil a reproduit le système de l'ordonnance de 1629? Aucunement. Nous avons pour cela un argument de texte : le Code Civil a classé le jeu expressément parmi les « contrats » (art. 1964). Il serait étrange que le Code Civil ait tenu à le placer dans l'énumé-

(1) Cf. également les décisions jurisprudentielles relatives à l'exploitation des jeux. V. *infra* pp. 51 sqq.

ration des contrats aléatoires, pour le déclarer nul et de nul effet dans l'article qui suit.

Un autre argument encore plus évident est celui qui constate l'énorme différence entre le régime de l'ordonnance de 1629 et l'article 1967. Du moment que l'ordonnance déclare nulles les dettes de jeu si celles-ci sont acquittées, elles peuvent être répétées : or l'article 1967 dit expressément le contraire.

Enfin les deux adages romains ne sont que des adages, nulle part inscrits dans les textes. On les contestait déjà dans l'ancien droit, ils ne sauraient pas davantage influencer les solutions d'aujourd'hui.

Il reste les passages des travaux préparatoires. Il ne faut pas leur attribuer trop d'importance. On ne doit pas, on le sait, considérer d'une façon générale, les travaux préparatoires de la loi comme liant à jamais l'interprétation juridique. Et surtout sur ce point où les raisonnements juridiques de Portalis et des Tribuns Duveyrier et Siméon sont assez lâches et flottants et souvent remplacés par des déclamations historico-morales. Chez Portalis, on ne sait pas très bien s'il considère le contrat du jeu comme un contrat sans cause ou un contrat avec une cause illicite. Il se demande :

« Quelle est la cause d'une promesse ou d'une obligation contractée au jeu ? L'incertitude du gain ou de la perte ». Ceci ne correspond nullement avec notre notion actuelle de la cause dans les contrats synallagmatiques.

Enfin dans le discours du tribun Duveyrier, nous relevons ces phrases quelque peu contradictoires avec les affirmations si catégoriques du jeu entaché de cause honteuse et d'illicéité :

« La loi civile n'est pas là pour interdire les folles spéculations, les libéralités indiscrètes, les dépenses exorbitantes. Ce qu'un homme a perdu au jeu et payé, il aurait pu le perdre dans toute autre opération inconsiderée; il aurait pu le donner. Ce qu'il a perdu ne voulait-il pas le gagner ? Ce qu'il a payé, n'avait-il pas l'intention de l'exiger ? S'il l'eût reçu, aurait-il eu la volonté, aurait-il admis l'obligation de le restituer ? »

Mais surtout le système de la cause illicite est en antagonisme formel avec les effets que le Code Civil fait produire au contrat de jeu. Si le contrat de jeu était illicite, nul d'une nullité absolue il ne produirait aucun effet (article 1131 du Code Civil). Or, le jeu produit deux effets importants : le refus d'action et surtout le refus de l'action en répétition, inconciliable juridiquement avec l'idée d'une obligation nulle de nullité absolue.

Théorie de l'obligation civile

Nous rejetterons donc cette première théorie. A l'opposé, nous trouvons la théorie de MM. Pont, Pillette et Fréréjouan du Saint (1). Ces auteurs voient dans le contrat de jeu une obligation civile : un véritable contrat reconnu par le Code Civil.

A l'appui de leur opinion, ces auteurs font valoir que l'article 1964 élève expressément le jeu au rang des contrats aléatoires. Et si le jeu était générateur d'une obligation naturelle, les principes mêmes de l'obligation naturelle — l'obligation naturelle est dépourvue d'action, mais la répétition n'est pas

(1) *Op. cit.*

admise lorsque l'obligation naturelle a été volontairement acquittée (art. 1235 du Code Civil) — auraient suffi sans qu'on ait besoin d'indiquer expressément des effets spéciaux de 1965 et 1967.

MM. Pillette et Fréréjouan du Saint argumentent d'autre part sur l'article 1967 et le déclarent en contradiction avec l'article 1235 du Code Civil. Ce dernier article déclare que la répétition n'est pas admise lorsque l'obligation a été acquittée « volontairement ». L'article 1967 déclare également que l'action en répétition sera refusée au perdant qui a payé « volontairement ». La question se pose alors dans le cas de l'erreur de droit (1). Un perdant a payé croyant qu'il était soumis à une action, pourra-t-il répéter ? Oui, s'il est soumis à l'article 1235, parce qu'il n'a pas payé volontairement. Et MM. Pillette et Fréréjouan du Saint affirment qu'au contraire, que dans le cas de l'article 1967, il ne sera pas admis à répéter, les seuls cas de répétition admis pour ces auteurs eu égard à l'article 1967 étant ceux expressément de « dol, supercherie, escroquerie ».

En réponse à cette théorie qui voit dans le jeu une obligation civile, on peut répondre que l'argument de texte n'a pas la force que lui attribuent ses auteurs. Nous avons vu combien les travaux préparatoires sur ce point sont peu convaincants et combien ils sont indécis sur la rédaction des textes. On ne saurait de plus reprocher au Code de s'être répété en ce qui concerne les effets de jeu considéré comme obligation naturelle.

Enfin nous ne pouvons pas souscrire à ce prétendu

(1) *Vid sup.* p. 14.

antagonisme entre les deux articles 1235 et 1967. Nous nous sommes déjà expliqués indirectement sur ce point en ce qui concerne le paiement. Nous avons vu que le paiement d'une dette de jeu peut être affecté de certains vices qui empêchent qu'il soit volontaire étant l'erreur de droit de ceux-là. Mais nous avons vu également que ces vices ne sont pas ceux prévus expressément par l'article 1967, que le « dol, supercherie ou escroquerie » de l'article 1967 vise non pas *le paiement de la dette*, mais *la formation même du contrat de jeu*. Cette distinction sur laquelle nous avons insisté écarte complètement l'argument tiré d'une prétendue contradiction entre les articles 1235 et 1967.

Théorie de l'obligation naturelle

La dernière conception est celle que nous adopterons. Elle considère que le jeu a non pas une cause illicite, mais que c'est un contrat prévu par le Code, génrateur d'obligations valables. La cause en est pleinement licite, mais ce contrat, pour des raisons d'utilité sociale, est soumis par la loi à un régime particulier, celui des obligations naturelles (1).

En effet le contrat de jeu tel qu'il est prévu par le Code civil remplit exactement les conditions requises pour l'obligation naturelle. Il s'agit d'une obligation valable, qui ne constitue pas une libéralité, qui est dépourvue d'action, mais dont la répétition n'est pas admise.

Nous concluons donc que le contrat de jeu est un contrat pleinement licite qui doit être traité comme

(1) En ce sens, MM. AUBRY et RAU, BAUDRY-LACANTINIERE COLIN et CAPITAN, HÉMARD, *op. cit.* Voir également Douai, 8 août 1857. D. P. 58.2.46.

une obligation naturelle, soumis d'une part au régime général des obligations naturelles, d'autre part, soumis sur certains points à certaines caractéristiques spéciales expressément prescrites par la loi.

Les conséquences pratiques

Quelles sont d'ailleurs les conséquences pratiques de cette manière théorique de considérer le contrat. Nous avons pu, on l'a vu, déduire la plupart des conséquences logiques des articles 1965 à 1967, sans faire appel à une conception juridique générale du contrat de jeu.

Pourtant il est certains points relatifs au régime même du contrat de jeu, dont les solutions nous paraissent nettement conditionnées par l'adoption de cette théorie : nous avons d'ailleurs indiqué ces points au passage.

Tout d'abord nous devons noter que la conséquence que certains arrêts et certains auteurs tirent du caractère d'ordre public de l'exception de jeu : à savoir que le juge pourra la suppléer d'office, nous paraît inadmissible avec l'idée d'obligation naturelle. M. Hémar, pourtant très attaché à l'idée d'obligation naturelle, considère que le régime restrictif auquel sont soumis les effets du contrat de jeu tient à des raisons d'ordre public, et que cette cause réagit sur le caractère de l'exception de jeu. Cette explication semble bien faite pour légitimer malgré tout des solutions jurisprudentielles. Quant à nous, suivant sur ce point MM. Aubry et Rau, nous repoussons très nettement cette conséquence.

De même la question se pose à propos de la nova-

tion. MM. Aubry et Rau s'expriment ainsi (1) : « Une obligation naturelle est susceptible d'être convertie par novation en une obligation civile. Par une exception spéciale à ce principe, les dettes de jeu ne peuvent être transformées en obligations civiles, au moyen d'engagements contractés par les débiteurs ». Et ces auteurs expliquent cette solution par un certain caractère absolu de l'article 1965 dont « l'esprit et la lettre repoussent toute action en paiement d'un engagement dont la cause première se trouve dans une convention de jeu (2) ».

Quant à nous nous ne sommes pas convaincu par ce prétendu caractère absolu de l'article 1965. Selon nous si on dépouille le contrat de jeu de tout caractère illicite, et s'il est une obligation naturelle, il doit être soumis au régime de ces obligations avec toutes ses conséquences.

Mais où l'importance de la théorie à adopter relativement au contrat de jeu apparaît principalement, c'est lors de l'examen des contrats conclus à l'occasion ou en vue du jeu, et dès l'étude des prêts aux joueurs que nous abordons. La cause en est qu'en cette matière les textes manquant, il faut faire appel à l'interprétation des principes.

(1) *Op. cit.* v. T. IV, p. 11.

(2) *Op. cit.*, T. VI, p. 68 n. 9.

SECTION III

Les contrats conclus à l'occasion ou en vue du jeu

§ 1

Les prêts aux joueurs

C'est là une question très pratique que ne prévoit aucun texte du Code mais qui a donné lieu à une jurisprudence abondante. Notre étude sur cette matière consistera en l'exposé de la jurisprudence sur la matière, jurisprudence dont d'ailleurs sur de nombreux points nous repoussons énergiquement les solutions.

Système jurisprudentiel
des prêts aux joueurs

Un tiers prête au perdant la somme à l'aide de laquelle celui-ci paie le gagnant, peut-il intenter contre le perdant une action en remboursement de la somme prêtée ?

L'article 138 de l'ordonnance de 1629 s'exprimait ainsi : « Défendons à toute personne de prêter argent, pierreries ou autres meubles pour jouer, ni répondre pour ceux qui jouent, à peine de la perte de leurs dettes et nullité des obligations ». Cette solution était en complet accord avec la disposition initiale de l'ordonnance qui, on le sait, déclarait toutes les dettes de jeu « nulles et de nul effet ». Prêter en vue du jeu, c'était

s'associer à un acte nul comme illicite, c'était encourir, pour tout prêt, la nullité du contrat principal.

Mais nous savons que le système de nullité de l'ordonnance de 1629 n'a pas été maintenu par le Code Civil; que devons-nous penser des prêts aux joueurs ?

Un premier cas est celui où l'un des joueurs prête à l'autre pour commencer ou continuer le jeu. Dans ce cas, il est bien évident que l'emprunt n'est qu'une fiction : l'obligation qui ne pourra donner lieu à une action ne produira d'autre effet lorsqu'elle sera simulée. L'article 1965 serait vraiment trop éludé par ce moyen pour qu'on puisse adopter une autre solution.

Mais pour tous les autres cas de prêts aux joueurs, la formule générale de la jurisprudence est celle-ci : le tiers qui a prêté au perdant une somme avec laquelle il a payé une dette de jeu aura une action en paiement, mais à la condition absolue que le tiers soit resté *étranger au jeu*, qu'il n'y ait pris *aucune part*, n'y ait été *intéressé* ni directement, ni indirectement.

Cette formule est complexe et soulève bien des questions dont voici quelques solutions jurisprudentielles.

Le prêteur doit être étranger au jeu

Quand peut-on dire qu'un tiers est complètement *étranger au jeu* ? Bien évidemment l'emprunteur a été complètement étranger au jeu quand il n'a jamais su que le prêteur jouait, — qu'il ne savait pas que l'argent prêté servirait à acquitter une dette de jeu, — qu'il n'avait rien de commun avec le lieu où le jeu a été pratiqué. Mais quand une de ces circonstances manque, que se passe-t-il ?

La connaissance de l'utilisation des deniers rend-elle l'action non recevable ? La jurisprudence est formelle pour valider les prêts faits à la suite d'une partie de jeu, *postérieurement au jeu*, même si le tiers connaissait la destination de la somme prêtée (1). Certains auteurs (2) ajoutent même qu'il importe peu que le prêt ait été fait par le gagnant ou perdant.

Mais si le prêt a été fait avant la partie ou au cours de la partie et si le joueur connaissait la destination des deniers en est-il de même ? — en supposant que le tiers n'ait pas pris part à la partie et n'ait pas intérêt au jeu. Un arrêt de la Cour d'Agen du 25 janvier 1909 (3) déclare que : « il importe peu que le prêteur ait connu la destination des fonds prêtés, le jeu n'étant que le *motif* de l'obligation, dont il n'y a pas à tenir compte pour la validité du contrat et la tradition des deniers en constituant la *cause* parfaitement licite. »

Mais cet arrêt ne semble pas constituer toute la jurisprudence. Ou du moins celle-ci a eu plus spécialement en vue le cas où le prêteur non intéressé au jeu, savait que s'il refusait la somme à l'emprunteur, celui-ci ne pouvait pas continuer la partie ou même la commencer : la somme sert alors, disent les arrêts, à « alimenter le jeu ».

Un arrêt de la Cour de Cassation du 4 juillet 1892 (4) s'exprime ainsi :

(1) Trib. comm. Seine 27 mai 1898. *Gaz. Pal.* 98 2^e Sem. 2.248. C. Appel Montpellier, 17 février 1910. A. E. Th. 1910, p. 341.

(2) Tels MM. BAUDRY-LACANTINERIE et WAHL, n^o 131.

(3) D. P. 1909. 2.346. Cf. même formule Trib. Civ. Seine 27 nov. 1913. A. E. Th. 1913, p. 394.

(4) D. P. 1892. 500. S. 92.1.513. Note.

« Que l'action doit être refusée à celui qui, ayant prêté au joueur, au cours d'une partie de jeu, des fonds qui lui étaient destinés, et qui ont servi à l'alimenter, a ainsi concouru sciemment et intentionnellement à l'acte illicite que la loi réprime ».

La solution exprimée dans cet arrêt est soutenue par MM. Baudry-Lacantinerie et Wahl, mais avec une autre argumentation. Ces auteurs semblent assez gênés, puisqu'ils ont affirmé, nous le savons, que le contrat de jeu n'a pas une cause illicite, et ils disent bien, comme l'arrêt d'Agen précité, que « la cause est pour l'emprunteur la livraison des deniers et pour le prêteur, le remboursement des deniers ». Mais ils affirment que le but du prêt est illicite, parce que le prêteur a entendu *favoriser* un acte illicite.

Et la jurisprudence la plus récente n'abandonne pas la solution de l'arrêt de 1892. Un arrêt de la Cour de Cassation du 8 février 1917 (1) déclare que :

« Le seul fait que la somme prêtée était destinée et a servi à alimenter le jeu, a dénié au prêteur toute action en justice tendant à faire rembourser la somme prêtée, le prêteur ayant concouru au fait que la loi désapprouve et qu'elle refuse de sanctionner ».

Que devons-nous penser de cette solution rigoureuse ? Nous la considérons en antagonisme avec la théorie qui se refuse à voir dans le contrat de jeu une cause illicite. Elle pouvait être admissible avec le système de l'ordonnance de 1629, mais non avec le système du Code Civil. Il y a, selon nous, confusion entre la *cause* du prêt qui est licite et les *motifs* dont on ne doit pas tenir compte.

(1) D. P. 1919.2.17. Note de M. le substitut Legris.

La jurisprudence exigerait-elle deux conditions pour refuser l'action au prêteur :

1° Qu'il ait eu connaissance de la destination des deniers;

2° Qu'il l'ait fait pour alimenter le jeu, pour exciter au jeu.

C'est, semble-t-il, rendre la jurisprudence plus libérale qu'elle ne l'est. La Cour Suprême refuse sans aucun doute, l'action en remboursement du prêt à l'emprunteur du seul fait que le prêteur a eu connaissance de la destination des deniers. MM. Aubry et Rau (1), qui traduisent en ce sens l'arrêt de 1892, s'élèvent contre sa thèse et se rallient à la formule de l'arrêt d'Agen.

En tous cas, malgré la protestation de ces auteurs, — à laquelle nous joignons la nôtre, — contre une thèse manifestement en contradiction avec le système du Code Civil relatif au contrat de jeu, la Cour Suprême par son arrêt de 1917, que MM. Aubry et Rau ne citent pas d'ailleurs, semble se maintenir fermement dans son opinion de 1892.

Le prêteur doit n'avoir
pas pris part au jeu

Il faut ensuite nous demander ce que la jurisprudence entend par « le prêteur n'a pas pris part au jeu ». Sur ce point, nous avons un intéressant attendu de l'arrêt d'Agen de 1909 précité :

« Que le sieur C. a pu jouer à la roulette au casino de M.-C. à la même table que le sieur B, leur jeu respectif restant absolument étranger l'un à l'autre;

(1) *Op. cit.* § 386 p. 67 texte et N. 6.

que cette circonstance n'établit aucune participation intéressée entre les deux joueurs ».

Ainsi le fait de s'être assis à une même table de jeu, à la roulette, n'implique pas un rapport intéressé entre les deux joueurs : le prêteur n'a pas pris part au jeu de l'emprunteur. Il n'en serait pas ainsi d'après nous, si deux joueurs misaient sur le même tableau de baccara. Au contraire, il semble bien qu'on doive adopter la solution contraire si chacun des joueurs misait sur un tableau différent, chaque tableau jouant contre le banquier et non l'un contre l'autre. Mais nous savons que la doctrine très libérale de l'arrêt d'Agen a été repoussée sur le dernier point que nous avons examiné par la Cour de Cassation. Nous n'osons affirmer qu'il n'en serait pas de même sur ce nouveau point.

Le prêteur ne doit pas avoir

été intéressé au jeu

Enfin la question essentielle de cette matière est celle de savoir quand on doit dire que le prêteur est « *intéressé* directement ou indirectement au jeu ».

Bien évidemment si le prêt était effectué sur la caisse de l'établissement, comme cette caisse est remplie en totalité ou en partie par les produits du jeu, ce prêt serait une dette de jeu.

Mais s'il s'agit d'un prêt fait par le *tenancier* de l'établissement qui n'a pas pris part à la partie, la réponse devient plus délicate.

La Cour de Paris (Arrêt du 16 janvier 1894) (1) s'exprime ainsi : « Considérant que la traite dont

(1) S. 95.2.42.

dans une maison de jeu dont ce dernier était Directeur, s'agit en l'espèce se réfère à un prêt fait à D. par B. teur, qu'il est établi qu'en avançant les fonds à D., B. n'a eu d'autre but que d'exciter au jeu l'appelant et que, d'autre part, B. y était formellement intéressé ».

De même le Tribunal de Commerce de la Seine (1) déclare : « Attendu que B. est ténancier d'une maison de jeu, que la dette de jeu de O. a été par lui contractée dans la maison de B., que dès lors ce dernier était intéressé, tout au moins indirectement au jeu de O., qu'en consentant, moyennant une forte prime d'ailleurs, un prêt dont la destination lui était connue, B. s'est fait l'auxiliaire intéressé du joueur dont il alimentait la passion ».

A l'opposé de ces deux décisions, le prêteur voit sa demande admise dans les deux espèces suivantes : « Attendu, dit un jugement du Tribunal Civil de Lyon (2), que le seul que A. serait un des principaux actionnaires du casino ne saurait suffire pour le faire considérer comme ayant été intéressé dans la partie de jeu au cours de laquelle ou à la suite de laquelle le prêt a été fait. »

De même un arrêt de la Cour de Paris (3) déclare : « Considérant que M. (l'emprunteur) allègue que R. (le prêteur) est directeur du cercle P., qu'abstraction faite de cette qualité de directeur, M. ne vise dans son articulation aucun fait d'où l'on puisse légitimement induire que R. avait un intérêt personnel au jeu, que le prêt consenti par lui aurait servi à alimenter ».

(1) 27 mai 1898 précité.

(2) 21 février 1908. A. E. Th. 1908, p. 487.

(3) 13 mai 1909. S. 1910. 2.270.

Enfin un arrêt plus récent de cette même Cour(1) s'exprime ainsi :

« Considérant qu'il n'est pas douteux, et que C. reconnaît lui-même dans l'interrogatoire sur faits et articles, qu'il était le gérant du cercle de N., et que partant il était intéressé dans le jeu, et que d'ailleurs ne le fût-il pas, le seul fait que la somme prêtée était destinée à alimenter le jeu suffit à faire dénier au prêteur toute action en justice tendant à faire rembourser la somme prêtée, ce prêteur ayant concouru au fait que la loi désapprouve et qu'elle refuse de sanctionner.

Voilà cinq décisions jurisprudentielles prises parmi les plus caractéristiques. Quelle formule finale donnerons-nous ? Nous croyons qu'elle ne doit pas être si absolue que certains recueils l'indiquent.

Le tenancier ou directeur du cercle ne doit pas, *a priori*, être considéré comme intéressé directement ou indirectement au jeu ; c'est au prêteur à faire la preuve qu'il y est intéressé (3^e et 4^e espèces). Mais si le tenancier effectue ce prêt en connaissance de la destination des deniers et pour alimenter le jeu, il est dépourvu d'action (1^{re} et 2^e et surtout 5^e espèces) — mais ceci n'est qu'une application de la règle de la Cour de Cassation pour tout tiers prêteur, règle que nous venons de repousser.

On voit donc combien la jurisprudence lie la condition de l'intérêt du directeur et celle de la connaissance de la destination des deniers(2). Mais il nous semble que si cette dernière condition manquait, il faudrait faire la preuve difficile — faite dans la

(1) 8 février 1917. A. E. Th. 1918, p. 139.

(2) Cf MM. AUBRY et RAU, § 386 p. 87, N. 6.

2^e espèce, non faite dans la 4^e espèce — de l'intérêt du Directeur au jeu pour que l'exception de jeu lui fût opposable. D'ailleurs, d'après la jurisprudence, la preuve de la connaissance de la destination et du but d'excitation au jeu résulte, semble-t-il, d'une simple présomption : que le prêt ait été effectué dans la maison de jeu dont le prêteur était directeur (1^{re}, 2^e et 5^e espèces).

Les prêts faits par des employés
de l'établissement

La solution est-elle différente si le prêteur est non pas le Directeur, mais un employé de l'établissement : croupier, caissier, garçon de cercle, etc ?...

Nous excluons le cas où les fonds prêtés sont tirés de la caisse de l'établissement, hypothèse que nous avons examinée, nous supposons que les fonds sont personnels à cet employé (1).

Quelles sont sur ce point les solutions jurisprudentielles ? Sur le croupier, il n'y a pas, à notre connaissance, d'arrêt. MM. Baudry-Lacantinerie et Wahl affirment que les avances faites par un croupier « constituent une dette de jeu ». Or les deux arrêts qu'ils citent à l'appui de cette opinion ont trait non pas à un croupier, employé des jeux, mais l'un à un « prêteur habituel » d'un cercle qui, s'il n'était pas mêlé à la partie, retirait un intérêt indirect du jeu en raison des bénéfices que comme prêteur habituel du cercle,

(1) Le Tribunal Civ. de la Seine, dans une espèce du 27 décembre 1909 (A. E. Th. 1910, p. 389), avait recherché si un prêt fait par le caissier en son nom personnel, n'était pas en réalité effectué sur les fonds de la caisse.

il retirait des prêts faits aux joueurs (1), — l'autre à un prêteur en vue des jeux de bourse qui prélevait des primes importantes sur les sommes prêtées (2).

Pour le caissier, un jugement du Tribunal de la Seine du 31 juillet 1901, approuvé par la Cour qui en adopta les motifs, déclare :

« Attendu que le prêt a été fait par le caissier d'un cercle, c'est-à-dire par une personne intéressée au jeu qui le fait vivre d'un métier réprouvé par la loi, qu'aucune action ne saurait être reconnue à celui qui prête au joueur les fonds destinés à alimenter le jeu, le prêteur qui a ainsi sciemment et intentionnellement concouru à un acte illicite, que la loi désavoue, ne saurait avoir d'action pour faire valoir de prétendus droits » (3).

En ce qui concerne le garçon de cercle qui ne participe en aucune façon au jeu lui-même, l'arrêt bien connu est celui de la Cour de Cassation du 4 juillet 1892 (4) qui décide que l'exception de jeu est opposable à l'employé ou garçon de cercle qui fournit des fonds à un joueur pour continuer à jouer.

« Attendu, dit la Cour Suprême, que l'arrêt attaqué constate que le bon de 900 francs souscrit par T. à C., garçon du cercle de l'U., représente des sommes fournies par C. à T. au cours d'une partie de jeu et pour l'alimenter; qu'il résulte de ces constatations que C. n'est pas resté étranger à la partie de jeu dans laquelle T. était engagé, et pour la continuation de laquelle il lui a fourni des sommes dont il réclame aujourd'hui le paiement ».

(1) Paris 12 mai 1888. Loi 23 octobre 1888.

(2) Douai 8 août 1837. D. 58.2.46.

(3) Paris 24 juillet 1903 (*Gaz. Pal.* 1903, 2^e Sem. p. 499).

(4) D. P. 94.1.500. S. 92.1.513.

Nous retrouvons d'ailleurs dans cet arrêt la même équivoque : est-ce par suite de la fourniture de sommes destinées à alimenter le jeu, ou est-ce en raison d'un intérêt au jeu, que le garçon de cercle est privé de son action ? L'arrêt manque de claté sur ce point.

Il nous faut enfin reproduire les joyeux attendus d'un jugement du Tribunal Civil de Marseille du 13 juin 1901 confirmé à la Cour d'Aix par adoption de motifs (1).

« Qu'il est de toute notoriété que les garçons de cercles importants seraient dans l'impossibilité de faire aux membres des cercles des avances aussi importantes que celles dont s'agit, s'ils n'étaient commandités par des bailleurs de fonds, véritables usuriers, qui prêtent de l'argent aux fils de famille à gros intérêts par l'intermédiaire desdits garçons de cercle en partageant avec eux les bénéfices de ce trafic ; qu'il est donc certain que les garçons de cercle retirent du jeu un bénéfice indirect fort important ». — Quel étrange usage de la notoriété et à quelle étrange certitude arrivait ce tribunal méridional à l'aide de cette notoriété !

Au lendemain de l'arrêt de 1892, M. Frèrejouan du Saint protestait contre la solution de l'arrêt relatif au garçon de cercle. Une telle jurisprudence méritait, en effet, les plus graves reproches. Comment soutenir que le garçon de cercle est intéressé au jeu et à la partie, du seul fait que son salaire lui est versé avec des fonds tirés de la caisse du cercle ? Et ceci est vrai également pour le croupier. Le croupier prend part

(1) Aix, 13 mars 1902. *France judiciaire* 1902. 2.204.

à la partie, mais pour le compte de l'établissement dont il n'est que le mandataire. Que l'établissement gagne, la caisse du cercle tire profit, le croupier non, car il ne touche que son salaire. Nous excluons bien évidemment le cas où sa rétribution serait d'une quote-part des bénéfices ; dans cette hypothèse, ce ne serait plus un véritable employé, mais un associé du tenancier, donc soumis au même régime que lui.

Mais si la rétribution du croupier est fixe, peu lui importe, à ce point de vue, que son établissement gagne ou perde. Nous donnerons la même solution, même si son salaire se compose des pourboires que lui remettent les joueurs. Nous aurons l'occasion de parler longuement des pourboires aux employés des jeux lors de notre examen de la loi du 15 juin 1907, et nous vérifierons cette formule paradoxale en ses termes seulement : le pourboire est une modalité de rémunération *par l'établissement de jeu* du travail de l'employé des jeux. Le croupier ne reçoit sous forme de pourboire que ce qu'en son absence, il recevrait sous forme de salaire fixe. Dire d'ailleurs que le pourboire intéresse le croupier au jeu, conduirait à dire qu'il a profit à ce que l'établissement perdît, puisque d'ordinaire, les joueurs gagnants donnent un pourboire plus élevé que les joueurs perdants : le croupier jouant contre les joueurs aurait le même intérêt qu'eux. L'absurdité de cette proposition conduit à la solution que nous indiquions : l'employé des jeux, croupier ou caissier, aussi bien que le garçon du cercle est un salarié qui ne tire nullement profit du jeu.

Aussi depuis les décisions jurisprudentielles que nous avons reproduites, les tribunaux ont-ils nettement abandonné leur premier point de vue et sont-ils arrivés à des solutions plus équitables.

Deux jugements du Tribunal Civil de la Seine nous paraissent marquer ce changement de jurisprudence.

Le premier en date (1) est relatif au *garçon de jeu*, et en formelle contradiction avec l'arrêt de la Cour de Cassation de 1892.

« Attendu, s'exprime ce jugement, qu'il n'est pas contesté que R. était garçon de jeu, et que son service, rémunéré tant à l'aide d'appointements fixes que des pourboires qu'il recevait, consistait à s'occuper des parties d'écarté, à compter les jetons et à payer les diverses mises des paiements ;

« Attendu que la circonstance qu'un employé de cercle a fait un prêt à un membre de ce cercle ne démontre pas par elle seule que le prêt ait été fait uniquement pour alimenter le jeu et c'est au débiteur à prouver le vice de la créance selon les règles ordinaires ;

« Attendu en droit que l'exception ne peut être admise que si l'emprunteur établit que les sommes par lui reçues lui ont été prêtées en vue, soit de régler une dette de jeu qu'elles ont en effet servi à acquitter, soit d'alimenter le jeu auquel il se proposait de se livrer, qu'elles ont été réellement perdues et que le prêteur était intéressé au jeu. »

Le second jugement (2) n'est pas moins net :

« Attendu, dit-il, que la qualité de *caissier* de cercle de B. n'est pas de nature à faire présumer à elle seule que le prêt par lui consenti ne l'a été fait que dans le but de permettre à F. R. de prendre part à une partie de baccara ;

(1) Trib. Civ. Seine 25 avril 1912. A. E. Th. 1912, p. 245.

(2) Trib. Civ. Seine 20 février 1913. A. E. Th., p. 91.

« Qu'au surplus il résulte des éléments de la cause que B. n'est qu'un simple employé du cercle à rétribution fixe et n'ayant aucun intérêt personnel sur la cagnotte duquel il ne prélève aucun pourcentage. »

Certes, nous ne pouvons indiquer d'arrêt de la Cour suprême confirmant ce changement de système jurisprudentiel. Mais cette nouvelle attitude est trop équitable pour qu'elle ne se maintienne pas et pour qu'on ne puisse désormais prétendre que l'employé de l'établissement où on joue n'est nullement intéressé au jeu et de ce fait possède l'action en paiement.

Remarques finales

Voilà donc ce qu'on peut dire sur les prêts aux joueurs. Nous devons faire *in fine* deux remarques.

Ce que nous avons dit de l'action du tiers relativement au prêt doit être étendu *mutatis mutandis* au cas de mandat à un tiers de payer une dette de jeu.

La seconde remarque est celle-ci : Le système des prêts aux joueurs a été réglé par les dispositions réglementaires d'application des lois du 15 juin 1907 et du 30 juin 1923 (art. 47, 48 et 49). Nous aurons à étudier en détail ces dispositions. Nous indiquons seulement qu'elles interdisent tous prêts aux joueurs par la caisse de l'établissement. On ne peut pas dire exactement que ce soit là un retour au système de l'ordonnance de 1629, car il ne s'agit, bien évidemment, aucunement d'un système de nullité, l'Administration ne pouvant établir par voie réglementaire une nullité civile ; et d'autre part, nous savons que dans ce cas de prêt par la caisse, il y a déjà sinon nullité, du moins extension du régime de la *dette de jeu*.

Mais l'Administration a établi un système de prohibition doté de sanctions administraives qui se superposent au droit civil et qui influera sinon sur sa théorie, du moins sur sa pratique. Car le prêt administrativement interdit dans les principaux endroits où on joue, cercles et casinos, en admettant que la réglementation soit sévèrement appliquée, disparaîtra forcément presque totalement d'espèces semblables à celles où nous l'avons relevé.

§ 2

L'exploitation de jeux (1).

La formule générale que se trouve parfois exprimée est la suivante : *toute convention qui a pour cause le jeu est illicite*. Or, nous avons déjà étudié un des contrats conclus en vue ou à l'occasion du jeu, le contrat de prêt, et nous avons pu voir que, même en adoptant les solutions sur certains points d'une jurisprudence rigoureuse, on parvenait souvent à l'opposé même de cette règle.

Mais il est bien d'autres contrats qui peuvent avoir pour effet de faciliter le jeu, de donner aux joueurs les moyens de suivre leurs penchants. Comment notre droit considère-t-il ces contrats ?

(1) Voir sur ce point :

Rep. du Droit Français FUZIER-HERMANT, v° Jeu-Pari n° 238-239.

LYON-CAEN et RENAULT, *Traité de Droit Commercial*, T. II.
PIC, *Des Sociétés commerciales*, T. I.

BAUDRY-LACANTINERIE, *op. cit. Du contrat de Société*, n° 66.
HOUPIN, *Traité des Sociétés*, T. I.

Rodolphe ROUSSEAU, *Des Sociétés commerciales*, T. I.

Comme nous avons dit, ces contrats ont pour effet de favoriser le jeu : c'est là leur caractère permanent en quelque sorte. Et puis le plus souvent, le contractant aura comme but de retirer du jeu un profit pécuniaire. C'est là la définition même de l'*exploitation de jeux* : faire jouer pour en retirer un bénéfice par un prélèvement quelconque sur les sommes engagées au jeu.

Les auteurs sur ce point se rattachent plus ou moins à la formule de MM. Lyon Caen et Renault : « La spéculation sur le vice d'autrui est plus immorale que le vice lui-même ».

Quant à la jurisprudence elle considère les contrats conclus à l'occasion ou en vue du jeu non pas comme illicites en eux-mêmes, mais comme se rattachant à l'*exploitation* de jeux qu'elle considère comme illicite. C'est la formule que nous trouvons exprimée dans l'arrêt, entre autres, de la Cour d'Appel d'Aix du 14 mai 1914 (1) :

« Les tribunaux et les Cours d'Appel ont maintes fois reconnu que toute stipulation ayant pour objet direct ou indirect le produit des jeux de hasard est entachée d'une nullité d'ordre public. »

Si nous passons en revue les différents contrats conclus en vue du jeu, nous relevons en effet les solutions suivantes

Société pour exploiter des jeux

Le premier des contrats qui puissent servir à favoriser le jeu est, sans aucun doute, la constitution d'une Société pour l'exploitation d'une entreprise de jeux

(1) A. E. Th. 1917, p. 10.

La Société supportera les frais de locaux, du personnel, et tirera son bénéfice de prélèvements sur les enjeux. Une telle Société est-elle valable ?

Un premier point est hors de doute et tout le monde est d'accord à son sujet : cette Société est nulle comme illicite lorsque l'établissement qu'elle dirige est une exploitation de maison de jeux de hasard aux termes de l'article 410 du Code Pénal. La tenue d'une telle maison est considérée par cet article comme un délit que nous étudierons au chapitre suivant. Tout contrat qui a pour but de favoriser la perpétration d'un délit, ayant un objet illicite, ce contrat de Société sera nul d'une nullité d'ordre public. C'est la formule que donnent MM. Lyon Caen et Renault (1). C'est également ce qui résulte d'un arrêt de la Cour de Cassation du 24 mai 1913 (2) :

« Attendu, dit cet arrêt, que cette Société avait pour objet principal, sinon unique, l'exploitation du casino-théâtre de F., organisé avec salle de jeux internationaux; que sous cette appellation déguisée, les fondateurs de la Société entendaient établir des jeux de hasard auxquels serait convié le public de tous pays et que c'est seulement sur le produit desdits jeux qu'ils comptaient pour faire vivre et prospérer leur entreprise; qu'ainsi la Société avait une *cause illicite* ».

Mais si nous sortons du domaine de l'article 410 du Code Pénal, si nous admettons que l'établissement tenu par la Société n'est pas répréhensible en vertu

(1) *Op. cit.* n° 71.

(2) D. P. 1916. 1.264, voir également Jugements de première instance et d'appel de cette affaire. *Gazette des Sociétés* 1912, p. 227 et 1913 p. 252.

de cet article, devons-nous dire que l'exploitation de jeux est considérée comme illicite par notre droit, et que le fait de tirer des bénéfices du jeu rend illicite la Société qui le fait ?

Nous avons reproduit la formule de MM. Lyon Caen et Renault. M. Pic (1) considère comme illicite « toute Société constituée en vue de retirer du jeu sous une forme quelconque un bénéfice pécuniaire ». Enfin, M. Rodolphe Rousseau et M. Houpin considèrent une telle Société comme illicite, mais en ce qui concerne seulement les Sociétés qui ne tiennent pas les établissements prévus par la loi du 15 juin 1907. C'est là une réserve importante, car elle est de nature à porter gravement échec à la règle initiale. On pourrait désormais en faire une autre non moins importante, relative à l'application aux *cercles dits ouverts* des articles 47 à 49 de la loi du 30 juin 1923 (2).

La jurisprudence sur ce point consiste essentiellement en deux arrêts de la Cour de Paris du 9 avril 1897 (3) qui :

« Considérant que les bénéfices produits par le jeu sont en fait l'objet principal de la Société d'exploitation, que la Société n'a pas d'autre objet que l'exploitation au point de vue du produit des jeux, déclare nulle comme ayant un objet illicite cette Société (4). »

(1) *op. cit.* p. 574.

(2) *vid infra* ch. IV.

(3) 1^{re} et 2^e espèce. D. P. 99.2.244.

(4) V. également un jugement du Tribunal de Commerce de la Seine du 6 mai 1907 (A. E. Th. p. 216) qui s'exprime ainsi : « Attendu que la doctrine et la jurisprudence sont d'avis unanime que l'article 1965 du C. Civ. s'applique non seulement aux joueurs mais encore aux tiers intéressés qui spéculent et profitent des passions des joueurs, que tel est bien le cas en l'espèce, qu'ainsi l'objet de l'association ou société dont s'agit, constitue bien la cause illicite prohibée par la loi. »

Donc les auteurs et la jurisprudence considèrent comme ayant une cause illicite la Société formée pour exploiter le jeu.

Un second contrat non moins important qui peut être conclu pour favoriser le jeu est celui d'association. Des joueurs s'associent entre eux dans un local loué, entretenu, avec un personnel payé par l'association, dans le but unique ou principal de jouer entre eux. Mais c'est là la question des *cercles où l'on joue*, question que nous aurons à examiner en détail lors de notre étude de ces établissements.

Autres contrats

Nous relevons ensuite dans les arrêts des exemples d'autres contrats qui visent l'*exploitation de jeu*.

Une personne verse à une autre personne une certaine somme et moyennant ce versement, elle aura la direction, l'exploitation d'une salle de baccara et un pourcentage sur les bénéfices de la cagnotte. Un tel contrat est déclaré par le Tribunal de Nice du 12 juin 1894 comme ayant une cause contraire à la loi et illicite, et personne ne peut s'en prévaloir (1).

Le Tribunal Civil de la Seine du 15 mars 1894 (2) constate que :

« R. et C. se sont associés pour l'exploitation des jeux du cercle des D.-M. ». Comme R. avait pris

Contra, Trib. Commerce Seine 28 mars 1912 (A. E. Th. 1903, p. 258), décision isolée et étrangement motivée pour sa date, c'est-à-dire antérieurement à la loi du 30 juin 1923 (art. 47, 48 et 49).

(1) Nice, 12 juin 1894. *Gaz. Trib.* 11 août 1894. Même solution dans Trib. Civ. Seine 19 juillet 1907, A. E. Th. 1907. 1. 139.

(2) *Gaz. Trib.* 21 avril 1894.

vis-à-vis de C. un certain engagement et que C. lui en demandait l'exécution, le jugement déclare . « Attendu que le texte de la reconnaissance et la qualité des parties indiquent bien que R. et C. avaient pour but de favoriser le jeu parmi les membres du cercle des D.-M. et de se procurer des bénéfices par l'exploitation des joueurs, que l'engagement pris par R. avait donc une cause illicite, puisqu'elle avait pour objet des bénéfices à réaliser par le jeu ». (1)

Mais la question s'est particulièrement posée à propos des conventions passées entre les communes et les casinos avant la loi du 15 juin 1907.

La jurisprudence a, à plusieurs reprises, prononcé la nullité, comme ayant une cause illicite, des contrats passés dans ces conditions (2). De ces décisions nous n'en citerons qu'une qui expose bien le litige et la solution :

« Attendu, dit un jugement du Tribunal Civil de Grasse (3), que la lecture des articles du contrat entre la commune et la Société du casino, il résulte qu'au moment où est intervenu le pacte relatif aux jeux de hasard, le but des parties contractantes ne tendait à rien d'autre qu'à permettre à la Société d'exploiter les jeux de hasard ;

« Qu'un pacte semblable constitue d'une façon certaine une convention relative à l'exploitation des jeux de hasard ;

(1) Même solution dans Trib. Civ. Seine 27 mai 1907. A. E. Th. 1907, p. 52; 11 novembre 1908. A. E. Th. 1908, p. 19. Voir également un cas de commandite et d'exploitation de jeux en commun : Cour de Toulouse, 15 novembre 1897, *Gaz. Trib.* 99, 1^{er} Sem. 4.94, v. Jeu n° 1.

(2) Trib. Civ. Nice 25 janvier 1909 et Cour d'Appel d'Aix 15 février 1911 (A. E. Th. 1911, p. 143); Trib. Civ. Grasse 5 avril 1911 (A. E. Th. 1911, p. 146).

(3) 5 avril 1911 précité.

« Qu'il est manifeste que cette convention en tant qu'elle règle l'emploi du bénéfice des jeux ne peut avoir aucun effet conformément au prescrit de l'article 1131 du Code Civil, la cause étant illicite, puisqu'elle est antérieure de deux ans à la promulgation de la loi du 15 juin 1907. »

Mais nous devons expressément indiquer que ces casinos antérieurs à la loi de 1907, bien qu'autorisés administrativement, tombaient en droit sous le coup de l'article 410 du Code Pénal.

Enfin trois décisions doivent être signalées. la première annulant la convention par laquelle une personne a cédé à une autre l'exploitation d'une maison de jeu de hasard (1), la seconde annulant une location d'un local destiné à des jeux de hasard (2), la troisième annulant le contrat de travail d'un croupier engagé pour coopérer à l'exploitation d'un jeu de hasard non autorisé (3). — Mais dans ces trois cas, il faut le noter, l'objet principal que le contrat favorisait était un délit de tenue de maison de jeux.

Quelle conclusion tirer ?

Doit-on donc dire en conclusion que, en dehors de la perpétration du délit de tenue de maison de jeu de hasard (article 410 du Code Pénal), tout contrat fait en vue du jeu a une cause illicite ?

Sauf dans le cas du contrat de société où la jurisprudence répond formellement d'une façon positive

(1) Paris 31 janvier 1889. D. P. 90.2.228.

(2) Paris 5 juin 1901. *Gaz. Trib.* 1901, 2^e Sem. 2.427. Cf. également Trib. Civ. Tunis 23 octobre 1907. A. E. Th. 1907, p. 184, où la maison de jeux visée tombe sous le coup de l'article 410 C. Pén.

(3) Just. paix Trouville 31 août 1907. A. E. Th. 1907, p. 103.

à cette question, il est assez difficile de dégager quelque chose de net en ce qui concerne les autres contrats.

Quant à nous, une réponse positive nous paraît en opposition avec la conception que nous nous faisons du contrat de jeu.

Comment peut-on dire que favoriser la conclusion d'un contrat prévu au Code Civil, qui constitue une obligation naturelle, c'est faire un acte illicite ? Comment peut-on soutenir de même que, de la part d'un tiers, tirer profit pécuniaire de la conclusion de ces contrats, c'est là un acte contraire à la loi ? M. Hémard qui, nous l'avons vu, poursuit dans toutes ses conséquences l'idée d'obligation naturelle, s'est bien trouvé en face de l'illogisme qui consiste, pour un tenant de cette idée, à soutenir le caractère illicite des contrats conclus en vue du jeu. Et il a essayé de concilier sa théorie et les solutions de la jurisprudence à l'aide du raisonnement suivant :

« Si on admet, dit-il (1), que le contrat de jeu, que le fait de jouer n'est pas illicite, les contrats qui incitent à jouer présentent un tout autre caractère : ce sont véritablement eux-mêmes qui sont immoraux. De ce fait, ils doivent être annulés ».

L'idée est très ingénieuse, mais elle ne nous paraît qu'une affirmation d'ordre moral. Il est immoral de pousser les gens à s'enivrer, va-t-on dire que le contrat de bail d'un débit de boissons d'où sortent ivres tous les consommateurs ait une cause illicite et doive être annulé ?

Et M. Hémard lui-même établit une importante réserve : « Ces contrats, dit-il, sont immoraux :

(1) *loc. cit.*

à moins qu'il ne s'agisse de contrats qui ont été dans une certaine mesure autorisés, comme par exemple les contrats de location d'un appartement pour y installer une maison de jeu autorisée, comme le contrat entre le croupier et une maison de jeu autorisée ». C'est bien là le cas de la loi du 15 juin 1907 que prévoyaient pour le contrat de société MM. Houpin et Rodolphe Rousseau.

Nous verrons en effet que sous le nom de *casinos* de la loi du 15 juin 1907, des *exploitations commerciales de jeux* peuvent s'installer dans certaines conditions : tous les contrats relatifs à ces exploitations de jeu deviennent valables et pourtant ce sont des contrats aussi immoraux que ceux que nous avons vu annuler par la jurisprudence.

De même les associations où on joue, dites *cercles*, sont soumises à un régime spécial qu'il nous faudra étudier et qui rend également licites les contrats faits en vue de ces établissements (articles 47 à 49 de la loi du 30 juin 1923).

Quelle formule finale devons-nous dès lors donner ? A notre avis il ne faut pas dire que tout contrat conclu en vue du jeu a une cause illicite. Ceci est en antagonisme avec une théorie juridique qui se refuse à voir une cause illicite dans le contrat de jeu. L'exploitation de jeux doit être considérée de la même manière et ce d'autant plus, depuis la législation récente qui rend expressément licite des cas importants d'*exploitation de jeux*.

Partant donc de ces deux bases : notre conception du contrat de jeu, les lois récentes sur les établissements où on joue, nous restreignons la formule générale que nous critiquons aux termes suivants : Est

illicite tout contrat conclu en vue ou à l'occasion de la perpétration du délit de tenue de maison de jeux tel qu'il est prévu de l'article 410 du Code Pénal. Est illicite également tout contrat conclu en vue ou à l'occasion des infractions aux lois du 15 juin 1907 et du 30 juin 1923 (articles 47 à 49). Nous validons tout autre contrat conclu en vue du jeu.

Conclusion sur le régime
du jeu en droit civil

Notre conclusion est la suivante. Notre droit civil ne considère pas le contrat de jeu comme illégal ou illicite. S'il le soustrait au régime normal des contrats pourvus d'action, et s'il en fait seulement une obligation naturelle c'est qu'il est là sur un terrain où les mœurs suppléent au droit.

Mais depuis le Code Civil, le législateur a quelque peu modifié son attitude vis-à-vis du jeu. Le jeu a repris officiellement droit de cité dans notre pays qu'il n'avait d'ailleurs jamais quitté. Mais il n'a pu bien évidemment le faire qu'avec la complicité des mœurs.

Et comme il est admis que l'obligation naturelle, d'une façon générale, évolue avec les mœurs, l'obligation naturelle née du jeu, doit avoir des effets autrement énergiques dans une société où les jeux — et les pires des jeux — sont librement pratiqués avec l'accord des pouvoirs publics.

C'est l'idée qui nous a poussés à déduire toutes ses conséquences de la notion que le jeu n'a rien d'illicite, sauf dans les cas expressément prévus dans des dispositions pénales, et à rejeter toutes solutions qui

se rattacheraient à des conceptions qui, à notre avis, doivent complètement disparaître de l'interprétation des textes du Code Civil relatifs au jeu et de l'examen des espèces auxquelles le jeu peut donner lieu.

CHAPITRE II

LE JEU AU POINT DE VUE PÉNAL

Ayant ainsi dégagé la notion que le contrat de jeu n'était nullement considéré comme illicite dans notre droit, nous pouvions nous dispenser de répéter, après tous les auteurs qui ont parlé de la question, que le fait de jouer ne tombe pas sous le coup de la loi pénale : on ne peut poursuivre personne de ce fait. Le simple joueur ne peut jamais être conduit par son seul acte devant la jurisprudence répressive, même s'il l'a accompli dans une maison de jeux illicite, et même s'il a joué à des jeux considérés comme illicites par les lois du 15 juin 1907 et du 30 juin 1913 (article 47, 48 et 49).

Mais le jeu intéresse pourtant notre droit pénal sous deux aspects. Le premier est celui de la répression des délits commis au jeu. Le fait de jouer n'est pas répréhensible, mais le jeu doit être loyal, exempt de fraude. Dans le cas contraire, quelles sont les solutions de notre loi pénale ? La réponse à cette question sera l'objet du premier paragraphe de ce chapitre.

De plus, on sait que notre droit érige en délit la tenue d'une maison de jeux de hasard, délit prévu par l'article 410 du Code pénal. Ce sera une matière plus abondante que la question précédente, dont nous nous occuperons dans la seconde partie de notre étude des dispositions pénales concernant le jeu.

SECTION I

Les délits commis au jeu (1)

Nous avons vu, lors de notre étude de l'article 1967 du Code civil que la répétition d'une dette de jeu acquittée était toujours admise en cas de « dol, supercherie, escroquerie ». Ce sont là hypothèses que l'on peut ranger sous le nom de *tricheries au jeu*. Quelle est l'attitude de la loi pénale vis-à-vis de telles manœuvres ?

Aucun texte spécial ne vise les tricheries et les fraudes au jeu, et c'est indiscutablement une lacune de notre droit pénal. Nous en verrons les conséquences regrettables lors de notre étude des procédés policiers à l'égard des fraudeurs au jeu (2).

(1) DESMARAIS, *Les jeux de hasard dans leurs rapports avec le Droit pénal*, Caen 1903.

FRÈREJOUAN DU SAINT, *op. cit.*, pp. 109 à 118.

Jurispr. G. DALL., v. Dol-Escoquerie n^{os} 671, 803-804.

R. Pr. DALL., v. Jeu-Pari n^{os} 129 à 132.

GARÇON, C. Pén. annoté art. 405 n^{os} 662-679.

(2) *Vid infra*, ch. IV. Les exclus et interdits de jeu.

La tricherie au jeu
n'est pas une filouterie

La répression pénale s'est d'abord servie de l'article 401 du Code Pénal pour réprimer la tricherie au jeu : certains jugements et certains arrêts ont considéré la tricherie au jeu comme une *filouterie*. Mais la Cour de Cassation a fermement établi la jurisprudence au sens contraire, et, suivant la formule que nous empruntons à un arrêt du 8 novembre 1878 (1) :

« Attendu que la soustraction frauduleuse qui est un des éléments constitutifs du délit de vol et de filouterie n'existe que lorsque la chose a été appréhendée contre le gré du propriétaire, il n'y a pas soustraction dans le sens légal et précis de ce mot, dans le cas où la chose a été remise volontairement par le propriétaire à la personne inculpée. »

Et, en effet, à la fin d'une partie de jeu, le perdant remettant volontairement son enjeu au gagnant dont il ne s'est pas encore aperçu de la fraude, le délit de filouterie ne nous paraît pas en accord avec les éléments constitutifs du vol et de la filouterie.

Retrait de l'enjeu perdu

Au contraire, d'accord avec M. Frérejouan du Saint (2), nous considérons qu'il y a vol dans le cas où les enjeux des deux parties étant posés sur la table, le perdant retire le sien. Nous croyons que cette solution découle sans discussion possible de ce que nous avons dit lors de l'examen des conséquences en

(1) D. P. 79.1.387.

(2) FRÉREJOUAN DU SAINT, *op. cit.* pp. 113 et 114, et arrêts cités par lui.

droit civil du fait de remettre l'enjeu avant la partie (1) : l'enjeu est devenu la propriété du gagnant, si le perdant s'en empare après la partie, il s'approprie une chose qui ne lui appartient plus, qui est à autrui.

La tricherie au jeu
est-elle une escroquerie ?

La jurisprudence criminelle a alors fait application de l'article 405 du Code Pénal et a déclaré que la tricherie au jeu constituait une escroquerie. Il y a là, déclare-t-elle, les éléments du délit. Ces éléments consistent dans la perpétration de *manœuvres frauduleuses*.

Or pour cette jurisprudence ces manœuvres consistent dans les procédés « employés pour supprimer les chances normales d'un jeu loyal et régulier, sans qu'il y ait à distinguer entre celles qui consistent dans une machination préalable et celles qui se produisent au cours d'une partie et sans avoir été machinés ou préparés à l'avance (2). »

Et il n'est pas nécessaire que ces manœuvres « aient supprimé totalement les chances de gain, sur lesquelles les autres joueurs étaient en droit de compter, qu'il suffit pour caractériser légalement le délit d'escroquerie, que leur emploi ait néanmoins eu pour effet de diminuer ces chances dans un certain nombre de coups (3). » (4).

(1) *Vid. supra* p. 16.

(2) Cass. 7 juin 1913. A. E. Th. 1913, p. 225.

(3) Voir not. espèce de la Cour d'Appel d'Alger, 21 février 1912 (A. E. Th. 1912, p. 346) où un joueur s'était attribué 17 % de chances de plus.

(4) Même arrêt de Cassation.

Et ces manœuvres aboutissent à faire naître chez le joueur trompé l'espérance « *d'un gain et d'un succès chimérique* », et enfin provoquent la remise par lui de ses enjeux, somme d'argent, « *partie de la fortune d'autrui* ».

Les arrêts ont fait application de l'article 405 à un grand nombre de tricheries : celles, par exemple, qui consistent à retirer des cartes ou en ajouter d'autres, à substituer aux cartes neuves fournies par l'établissement de jeu des cartes préparées à l'avance, à changer l'ordre des cartes, — fraude appelée au baccara « *faire une portée* », etc.

Ce sont là les tricheries antérieures en quelque sorte au jeu. Les tricheries pendant le jeu ont été, comme nous l'avons vu, également réprimées comme escroquerie : celles entre autres où le tricheur fait semblant de battre les cartes et garde en dessous du jeu les cartes maîtresses d'un coup précédent pour se les attribuer ensuite, ou bien rassemble dans des paquets les atouts pour se les approprier le coup suivant. Enfin la jurisprudence a réprimé l'opération appelée « *poucette* », qui consiste de la part d'un ponte à ne remettre sur la table qu'un faible enjeu et à l'augmenter subrepticement lorsque le coup est favorable (1).

Bien évidemment la répression atteint également les complices : celui ou ceux qui, au jeu, masqueraient le tricheur pendant l'accomplissement de la tricherie, celui ou ceux qui, se mettant derrière un joueur, indiqueraient d'un signe quelconque la composition du jeu de la victime, même les rabatteurs

(1) Voir les références des arrêts : GARÇON, Code Pénal annoté n° 667, 668, 669, 676.

qui entraîneraient le joueur vers des jeux pratiqués frauduleusement (1).

Enfin il ne faut pas oublier le directeur ou tenancier de la maison de jeu qui laisserait *sciemment* se commettre des tricheries dans ses salles de jeux, car, selon nous, il y aurait alors véritable « aide ou assistance », aux termes de l'article 60 du Code Pénal. Sinon aide matérielle, du moins aide morale consistant à laisser croire aux joueurs que le jeu est régulier dans l'établissement, leur donnant de cette manière, une *confiance* qui facilite grandement la tâche du tricheur.

Difficultés à appliquer

l'article 405 aux tricheries

Mais une telle application de l'article 405 du Code Pénal soulève quelques difficultés théoriques et pratiques.

Y a-t-il vraiment espoir d'un *gain chimérique* ? Il n'y a rien de moins sûr que le joueur qui s'assoie à une table de jeu puisse espérer un gain. Il semble que bien souvent il espère dans tous les cas un gain chimérique, et cela sans aucune manœuvre frauduleuse pour le lui faire espérer.

D'ailleurs, sont-ce vraiment les *manœuvres frauduleuses* de la tricherie qui lui font espérer un *gain chimérique* ? Il faut, d'après l'article 405 du Code Pénal, une relation de cause à effet entre les manœuvres frauduleuses et l'espoir du gain chimérique. Cette relation n'existe nullement dans les cas de tricherie que nous avons indiqués.

(1) *Ibid.*

Le joueur s'est assis volontairement à une table. Dans le cas contraire il aurait fallu que le tricheur lui ait fait miroiter les avantages qu'il pouvait retirer du jeu, — ce qui est rarement le cas. Au cours du jeu, le joueur espérait le gain, comme tout joueur, mais la tricherie n'a jamais constitué en une manœuvre frauduleuse pour lui faire espérer ce gain. La tricherie est une manœuvre frauduleuse qui est au contraire destinée à être ignorée du joueur qu'elle vise.

La manœuvre frauduleuse prévue à l'article 405 du Code Pénal dans le but de faire croire à un gain chimérique n'existe donc, selon nous, que par le fait d'entraîner un joueur à une table où le jeu est truqué. Dès lors que le joueur s'est assis volontairement à la table, il peut y avoir des manœuvres frauduleuses, mais ces manœuvres ne sont nullement de nature à créer chez le joueur l'espoir d'un gain : dès lors, nous sommes en dehors des termes de l'article 405 du Code Pénal qui dit expressément : « employer des manœuvres frauduleuses *pour* faire naître l'espérance d'un succès ou tout autre événement chimérique. » Voici, selon nous, la première difficulté théorique à laquelle se heurte la jurisprudence que nous avons résumée, et elle ne nous paraît pas surmontable.

Les autres difficultés sont deux difficultés pratiques. La jurisprudence de la Cour de Cassation se montre très sévère quant à la nécessité pour les jugements de préciser en quoi consistent exactement ces manœuvres frauduleuses, et comment elles sont de nature à supprimer l'*aléa* et faire naître l'espoir d'un gain chimérique (1).

(1) Cass. 17 mars 1906. *Gaz. Trib.* 1906, 2^e sem. 1.133.

La seconde difficulté est citée dans le Code Pénal de M. Garçon(1). « Il faut avouer, dit-il, que la répression éprouve quelquefois de graves difficultés pour saisir certaines formes habiles de tricheries au jeu. » Et cet ouvrage cite une hypothèse intéressante. Quelques chevaliers d'industrie, rendus dans un lieu où l'on joue, recherchent les tricheurs, et lorsqu'ils les ont découverts, parient pour eux et gagnent ainsi à coup sûr. La preuve de la fraude est ainsi difficile à faire, mais en l'admettant faite, ces individus ne sont pas complices du fraudeur : ils ne l'ont pas provoqué, ni lui ont fourni aucun moyen, ni ne l'ont aidé, ni assisté. Sont-ils auteurs principaux d'escroquerie ? L'ouvrage que nous citons le pense, considérant que les joueurs ont fait usage de manœuvres frauduleuses. Mais c'est là un point qu'on peut discuter.

On se rend donc compte de toutes les difficultés qu'il y a à faire application de l'article 405 du Code Pénal à la matière des tricheries au jeu, difficultés telles que nous les considérons comme inapplicables à cette matière. Et nous sommes obligés de conclure qu'il y a une lacune regrettable dans notre droit. Nous pensons qu'il serait nécessaire d'établir un texte spécial prévoyant par une formule générale les fraudes au jeu, en en faisant un délit particulier puni de peines sévères.

Jusqu'alors la répression sera quelque peu désarmée, et la police obligée d'user d'armes préventives : l'exclusion des salles de jeux du fraudeur soupçonné ou convaincu, sous forme d'*arrêtés d'interdiction de*

(1) C. Pén. An., *loc. cit.* n° 679.

jeu, création toute prétorienne que nous aurons à examiner en détail.

SECTION II

L'article 410 du Code pénal (1)

L'article 410 du Code Pénal fait un délit de *la tenue d'une maison de jeux de hasard publique*.

Le fait de tenir des jeux de hasard publiquement — en dehors d'une maison, dans « les rues, chemins, places et lieux publics », constitue une contravention réprimée par l'article 475-5° du Code Pénal. Mais de cette contravention nous ne ferons pas l'examen, nous nous contenterons d'en mentionner le texte. Elle sort en effet du cadre de notre étude : nous avons voulu décrire le régime des salles de jeux en France, et qui dit salles de jeux dit lieux où on joue à des jeux d'argent, et à de gros jeux d'argent. Que le tenancier de *bonneteau* soit empêché de rechercher ses victimes dans les rues ou autour des champs de courses, nous ne pouvons qu'en féliciter la police. Mais nous avons

(1) BIBLIOGRAPHIE :

- POLONI, *Du Jeu et du Pari au point de vue pénal*, Paris 1900.
DESMARAIS, *Les jeux de hasard dans leurs rapports avec le droit pénal*, Caen 1903.
FRÈREJOUAN DU SAINT, *Le jeu et le pari*.
J. LEFÉBURE, *Le jeu et la Cure-taxé*, 1906.
GASSER, *Les jeux publics en France*.
G. AREXY, *Les jeux de hasard*, 1923.
GARÇON, *Code Pénal annoté*, Livre III.

trouvé le contrevenant bien mince pour entrer dans notre esquisse d'un régime général des jeux où nous trouvons des délinquants d'une autre taille.

Nous quitterons donc la rue et nous entrerons dans la salle de jeux : si on nous y laisse pénétrer librement, c'est que nous nous trouvons probablement dans une maison de jeux passible de l'article 410 du Code Pénal.

Notre étude de l'article 410 du Code Pénal, portera sur les trois éléments du délit de l'article 410 et plus spécialement sur le second élément : la distinction entre les *jeux de hasard* et les *jeux de commerce* au sens de cet article. Et nos explications porteront également d'une façon approfondie sur le troisième élément du délit : l'admission libre du public. Nous étudierons ensuite les seules questions litigieuses relatives aux *peines* de l'article 410 du Code Pénal : les difficultés soulevées par la confiscation du § 3. Enfin nous consacrerons une certaine place à la recherche des diverses personnes atteintes par l'article 410 du Code Pénal, point qui intéresse spécialement *le personnel employé des maisons de jeux*.

Elément du délit de l'article 410

L'article 410 du Code Pénal est ainsi conçu : « Ceux qui auront tenu une maison de jeux de hasard et y auront admis le public soit librement, soit sur la présentation des intéressés ou affiliés, les banquiers de cette maison, tous administrateurs, préposés ou agents de ces établissements, seront punis d'un emprisonnement de deux mois au moins et de six mois au plus et d'une amende de 100 francs à 6.000 francs. »

Les éléments du délit sont donc au nombre de trois :

1° Il faut que les jeux pratiqués soient des jeux de hasard ;

2° Il faut que ce soit une « maison » de jeux ;

3° Il faut que le public soit admis librement ou sur présentation des affiliés ou intéressés (1).

De ces trois conditions, comme nous l'avons dit, nous n'insisterons que sur les deux dernières. Nous ne dirons qu'un mot de la nécessité d'une maison : c'est-à-dire un établissement fixe, différencié des rues, chemins, places ou lieux publics de l'article 475-5° du Code Pénal, de même nous n'examinerons pas la discussion qui peut s'élever sur le point de savoir si les cafés et cabarets où on joue, constituent des maisons de jeux au sens de l'article 410 ou des lieux publics au sens de l'article 475-5° (1), mais nous examinerons en détail ce qu'il faut entendre par jeux de hasard, et le critérium qu'il faut adopter pour dire que la maison est librement ouverte au public.

(1) Nous maintenons l'exigence de ces trois éléments et nous ne souscrivons nullement aux termes d'un jugement du Tribunal Correctionnel de la Seine du 6 juillet 1921 (A. E. Th. 1921, p. 207) qui constate que :

« La principale source de recettes de l'établissement est bien l'argent provenant du jeu puisque les recettes ont pour but de : 1° couvrir les frais généraux quelconques de la maison ; 2° avec le surplus qui est du bénéfice net, rémunérer le gérant et le propriétaire ». Le tribunal conclut dès lors que « le but poursuivi par cet établissement est l'exploitation du jeu, « et que ce fait seul doit être suffisant pour faire tomber les exploitants sous le coup de l'article 410 ».

C'est faire bon marché du texte de cet article !

(2) Voir sur ce point LEFÉBURE, *op. cit.* pp. 32 à 36.

§ 1.

Jeux de hasard et jeux de commerce

Quel critérium doit-on suivre au point de vue de l'article 410 du Code Pénal pour dire qu'il y a *jeu de hasard* ? Nous sommes bien évidemment en dehors du critérium civil de 1966 qui, on s'en souvient, traite de la même manière *tous les jeux* qui ne sont pas exceptés par cet article.

Critérium

de la jurisprudence pénale

Nous avons d'abord sur ce point le critérium jurisprudentiel qui est celui-ci :

« La jurisprudence considère comme *jeux de hasard* les jeux où la *chance prédomine sur l'adresse et les combinaisons de l'intelligence*. » Et les solutions concrètes de la jurisprudence sur les jeux les plus connus sont les suivantes :

Les *échecs* et le *jeu de dames* sont sans discussion des *jeux de commerce*, de même que tous les jeux de force et d'adresse de l'exception de 1166 du Code Civil ; le billard n'est pas un jeu de hasard (1).

Mais sont des jeux de pur hasard : le jeu des *petits chevaux* et tous les jeux de *dés*.

Parmi les jeux de cartes sont, sans discussion, jeux de hasard : le *baccara* et tous les anciens jeux (lans-

(1) Pour les paris sur le jeu de billard, voir la distinction de Cassation, 23 juillet 1898 (D. P. 1900.1305. — Voir également Paris, 10 juillet 1902, S. 1902 2.301 et Trib. Seine, 20 oct. 1902 (D. P. 1902.5.390).

quenet, bouillote, crache-cadet, quinze, etc...) Sont, au contraire, jeux de commerce : le *piquet*, le *bésigue*, la *mouche*. Ce sont là tous jeux dont la jurisprudence parle expressément dans un sens ou dans un autre. Mais par analogie les auteurs ajoutent aux jeux de commerce : le *whist*, le *bridge*, la *manille*.

La jurisprudence a également déclaré que le *poker* est un jeu de hasard. Et nous reproduisons ce jugement (1) car il est très caractéristique de la manière de voir jurisprudentielle.

« Attendu que le *poker* n'est pas un jeu de combinaison, que le hasard en est le principal et pour ainsi dire le seul facteur ;

« Attendu que le sort du joueur y est fixé par les cartes dès qu'elles sont données sans que le joueur ait à établir des calculs dans la manière de les utiliser ou de les jouer ;

« Attendu, il est vrai, que le joueur peut, par le bluff et ses qualités personnelles, dissimuler la valeur exacte de son jeu et induire son adversaire en erreur sur ses chances de gain, mais que cette circonstance étrangère au jeu en lui-même et toute personnelle au joueur, ne modifie pas le caractère du jeu qui est un jeu de hasard. »

Pour l'écarté, la jurisprudence est au contraire hésitante. La Cour de Cassation a, par deux fois, décidé que l'écarté n'était pas un jeu de hasard, mais que les circonstances de fait dans lesquelles ce jeu était pratiqué, pouvaient en faire un jeu de hasard (2), Au contraire, de nombreuses Cours d'Appel statuant

(1) Trib. Corr. Nice 19 janvier 1914. (A. E. Th. 1914, p. 45).

(2) Cass. 3 juillet 1852 (D. P. 52.1.222).

sur l'article 410 du Code Pénal ont pensé que ce jeu devait être rangé parmi les jeux de hasard.

Voilà donc la formule et les solutions jurisprudentielles. Il faut ajouter que la Cour de Cassation se montre sévère sur le contrôle qu'elle entend exercer. Cassation exige strictement que l'arrêt qui fait application de l'article 410 indique avec précision tous les éléments du jeu incriminé, pour que la Cour suprême à son tour soit mise à même d'apprécier si oui ou non dans ce jeu le hasard prédomine sur l'adresse et les combinaisons de l'intelligence (1).

Recherche d'un critérium logique

M^e Lefébure, dans son ouvrage sur le Jeu et la Cure-taxi (2), a fait l'intéressante recherche d'un critérium logique des *jeux de hasard* distingués des *jeux de commerce*.

M^e Lefébure écarte complètement la comparaison entre l'élément *chance* et l'élément *combinaison et adresse*. Il lui paraît impossible de faire une distinction entre les jeux où le hasard prédomine et ceux où il ne joue qu'un rôle restreint. Comme il le fait justement remarquer, c'est seulement dans le jeu de *dames* et d'*échecs* que les joueurs commencent le jeu avec des chances égales : tout autre jeu de cartes est vicié dès le début par le hasard dans la distribution des cartes.

Et même, il soutient, ce qui paraît à première vue paradoxal, et ce qui pourtant est exact, que c'est dans

(1) Cr. 5 janv. 1877. D. P. 78.1.191. — Cr. 3 déc. 1909. A. E. Th. 1910, p. 233 ; Cr. 30 avril 1910. A. A. Th. 1910, p. 186 ; Cr. 16 janv. 1913. D. P. 1913. 1.524.

(2) pp. 18 et s.

les jeux de pur hasard, où l'intelligence n'intervient pas, que le joueur peut le mieux être renseigné sur les chances qu'il a de gagner. Ce sont en effet à ces jeux où le calcul des probabilités peut le mieux s'appliquer, alors que l'intervention de combinaisons et de l'intelligence empêche l'application de ce calcul dans les autres.

M^e Lefébure cherche dès lors son critérium dans l'état d'âme des joueurs qui veulent « tenter la chance » et qui y sont tentés davantage dans les jeux de pur hasard ; il le cherche dans la rapidité avec laquelle s'accomplissent les parties, plus rapides dans les jeux de hasard ; ou bien dans la possibilité de faire varier la mise, de l'augmenter pour « se refaire », de la doubler, tripler, etc... Mais enfin surtout, il considère qu'un élément important consiste dans le fait de redemander des cartes au cours de la partie, car ce faisant le joueur fait sans aucun doute appel à la chance, — et dans le fait d'augmenter son enjeu à ce propos.

Ainsi, soit par la rencontre d'un de ces éléments, soit par la réunion de plusieurs d'entre eux, M^e Lefébure appelle jeux de hasard non seulement les jeux de pur hasard (roulette), mais aussi le baccara, le poker, l'écarté.

Jeux de distraction

et jeux d'argent

Enfin, le Code Pénal annoté de M. Garçon (1) expose un autre critérium. Cet ouvrage trouve le critérium de la jurisprudence arbitraire, car, remarque-t-il

(1) V. art. 410, n^{os} 90 à 96.

avec M^e Lefébure, il est impossible de déterminer pour certains jeux si le hasard prédomine ou l'adresse des joueurs, par suite de l'intervention du hasard dans tous les jeux de cartes.

Dès lors le Code Pénal de M. Garçon considère tous les jeux où le hasard intervient comme *jeux de hasard*, c'est-à-dire qu'il range dans cette catégorie tous les jeux dits *de commerce* par la jurisprudence, sauf les dames, les échecs et les jeux de force et d'adresse de l'article 1966 du Code Civil.

Mais dès lors l'article 410 du Code Pénal recevrait une extension considérable et des poursuites seraient engagées contre tous les établissements où on jouerait à un jeu de cartes quelconque, le bridge ou la manille par exemple. A cela, M. Garçon répond par la notion qu'il se fait de la maison de jeux (1).

La maison de jeux selon

le Code Pénal de M. Garçon

Cet ouvrage considère que si le texte de l'article 410 du Code Pénal exige comme seules conditions de l'infraction :

1° que le public ait été admis dans le lieu où on a joué,

2° que ce lieu soit une maison, un édifice,

3° que les jeux soient des jeux de hasard,

et que la jurisprudence reproduise ces trois seules conditions, il pense qu'une autre condition doit être ajoutée pour qu'il y ait maison de jeux répréhensible de l'article 410 du Code Pénal : c'est que les jeux pratiqués soient des *jeux d'argent*.

(1) V. art. 410, n^{os} 75, 76 et 80.

« Dans la conception commune et dans le langage vulgaire, dont le législateur ne s'est certainement pas écarté, dit ce commentaire, on n'a jamais considéré comme maison de jeux, le lieu même public où les joueurs viennent chercher une simple distraction : la maison de jeu, c'est le tripot où les joueurs sont attirés par l'espoir du gain, où ils risquent de l'argent, où ils réalisent des bénéfices qui les démoralisent et le plus souvent, où ils dissipent leur fortune ; manifestement, ce sont ces tripots que la loi prohibe sous une sanction correctionnelle, mais lorsque le jeu de hasard n'est pas un jeu d'argent, la raison de la loi cesse et le délit disparaît. »

Enfin cet ouvrage considère qu'il faut prendre en considération « le fait que le jeu était établi d'une manière permanente et non accidentelle, ou que la maison était meublée et son personnel organisé en vue du jeu ; ou que les tenanciers prélevaient un bénéfice direct ou indirect sur les enjeux ; ces circonstances lorsqu'elles sont établies prouveront d'ordinaire l'existence d'une maison de jeu, mais leur absence ne serait plus une raison péremptoire pour écarter le délit. »

Et la conclusion que cet ouvrage tire de cette conception est la suivante : du critérium qu'il propose des *jeux de hasard* ne résulterait pas nécessairement que les établissements publics où on les joue fussent nécessairement des maisons de jeux. Ce commentaire tend à substituer à la distinction ordinaire des jeux de commerce, celle d'entre les *jeux de distraction* et les *jeux d'argent*. Les établissements où seraient pratiqués ces derniers seraient seuls reprehensibles, seraient seuls des maisons de jeux de hasard.

En fait d'ailleurs, conclut le commentaire, la jurisprudence a appelé jeux de hasard des jeux que pratiquent habituellement les joueurs poussés par l'esprit de lucre ; mais l'auteur entend qu'on atteigne, grâce à l'article 410, même les jeux de commerce si l'on y joue à des mises ruineuses.

Conclusion

Ainsi, nous nous trouvons en face de trois critères différents des *jeux de hasard* et des *jeux de commerce* : celui de la jurisprudence, celui de M^e Lefébure, celui du Code Pénal de M. Garçon. Quelle attitude prendrons-nous ?

Nous ne pouvons qu'approuver les deux auteurs dans la partie destructive de leurs théories.

Indiscutablement, la jurisprudence a adopté un critérium *arbitraire, vague et insuffisant*. M^e Lefébure marque parfaitement combien il est peu basé sur la réalité des faits : calculs de probabilités et intervention du hasard initial dans tous les jeux. Mais nous ne pouvons suivre M^e Lefébure dans son critérium, que nous trouvons encore plus incertain. Chercher l'intention du joueur, ce qu'il a voulu tenter, quelle chance il a poursuivie, chronométrer la rapidité des coups, savoir à quel moment ce jeu est un « jeu d'enfer », voir dans l'usage d'une « *martingale* » la caractéristique d'un jeu, nous paraît peu solide ; certes, très ingénieux et analytique, mais peu juridique.

Le critérium du Code Pénal de M. Garçon nous paraît bien préférable. En effet, ce qu'il faut réprimer, ce sont les abus des jeux *d'argent*. Mais la loi ne le dit pas, et *quelle que soit notre tendance person-*

nelle à adopter ce critérium, il nous semble que ce soit vraiment ajouter arbitrairement au texte pénal qu'exiger que les *jeux de hasard* de l'article 410 du Code Pénal fussent des *jeux d'argent*. Ce serait peut-être une réforme législative désirable, mais dans l'état actuel des textes, une telle thèse paraît quelque peu audacieuse.

Nous verrons, d'ailleurs, dans notre étude des articles 47, 48 et 49 de la loi du 30 juin 1923, que cette législation récente aboutit à une solution analogue à celle qu'indique le Code Pénal de M. Garçon : nous croyons qu'un jour ou l'autre une réforme législative modifiera avantagement sur ce point le texte indécis du Code Pénal.

Au reste, la conception que nous nous faisons du rôle actuel de l'article 410 du Code Pénal nous conduit à donner une moindre importance à la recherche d'un critérium entre jeux de hasard et jeux de commerce. Nous voyons, nous l'avons dit, dans l'article 410, une première barrière placée autour du jeu pour qu'il ne déborde pas des lieux où les deux lois du 15 juin 1907 et du 30 juin 1923 (articles 47, 48 et 49) l'ont cantonné.

Or, si un *casino* se fondait dans une station balnéaire en dehors de la loi du 15 juin 1907, il ne serait plus couvert par la dérogation expresse à l'article 410 du Code Pénal établie par cette loi et pourrait être poursuivi. Il en serait de même si le casino autorisé, pratiquait un jeu que la loi de 1907 prohibe. Dans ces deux cas, l'établissement serait donc poursuivi. Pourquoi donc ? Est-ce parce qu'il s'agirait d'établissements où on joue à des jeux d'argent ? Non pas certes, mais parce que ce serait des endroits *publics*, où tout

le monde pourrait entrer. Car justement le caractère dérogation du *casino* à l'article 410 du Code Pénal porte sur cet élément d'ouverture libre au public que possède ce genre d'établissement.

De même, depuis la loi du 30 juin 1923 (art. 47 à 49) nous verrons que dans les *cercles* visés par cette loi, on joue à des *jeux de hasard* au sens de la jurisprudence, à des jeux d'argent au sens du Code Pénal de M. Garçon ; les cercles, lorsqu'il s'agit de certains cercles *ouverts*, sont de véritables maisons de jeux « où les joueurs sont attirés par l'espoir du gain, où ils risquent de l'argent », comme s'exprime le passage que nous avons cité. Mais nous verrons que l'article 410 du Code Pénal ne s'applique pas à ces établissements. Pourquoi donc ? C'est qu'ils n'ont pas dépassé le point précis où on peut dire que le public y est admis librement.

Nous considérons donc désormais que l'élément prépondérant pour la répression de la maison de jeu n'est plus comme le pensent les auteurs que nous avons cités, le fait qu'on va dans cette maison pour jouer de l'argent, mais l'examen des conditions grâce auxquelles on y est admis.

§ 2.

L'admission libre du public.

Nous nous trouvons donc en face de cette dernière condition que nous considérons comme essentielle, de l'article 410 du Code Pénal : « Le public doit être admis librement ou sur présentation des affiliés. »

Quand peut-on dire que le public est admis *librement* dans une maison de jeu ? La jurisprudence pénale a eu souvent à décider de cette question ; mais elle a trait pour une partie aux casinos antérieurs à la loi du 15 juin 1907, elle n'a donc plus sur ce point qu'un intérêt rétrospectif que nous négligerons. D'autre part, elle a pour partie trait à la discrimination entre l'article 410 et l'article 475, § 5 ; nous taisons également les arrêts sur ce point.

Mais ce qui a un intérêt pratique et actuel plus grand, c'est la question posée sous la forme suivante. La répression du jeu serait impossible, si le délit exigeait que la maison de jeu fût absolument publique et ouverte à tout venant. En réalité, il n'en est jamais ainsi. Comme le jeu n'est nullement interdit dans les habitations privées, les maisons de jeux se dissimulent toujours sous l'apparence de salons plus ou moins fermés.

Ce qui importe, c'est donc de savoir à quel moment précis, ce salon de jeu cesse d'être un domicile privé occupé par un particulier ou le plus souvent par un *cercle* et devient *ouvert au public*.

En effet, si les *cercles* sont de véritables lieux privés où on peut jouer librement, il convient qu'y entrent exclusivement les membres qui en font régulièrement partie et que le public n'y soit pas admis ; et il est à prévoir que les tenanciers des tripots useront de toute leur ingéniosité pour dissimuler leur maison sous les aspects d'un cercle *fermé*, afin d'éviter toute répression.

L'examen de la jurisprudence portera donc réellement sur les conditions d'admission qu'impose le cercle où on joue : si d'une part, elles sont statutaire-

ment suffisantes pour que tout venant n'y entre pas, et si en fait, ces conditions sont appliquées.

Un premier arrêt de la cour de Douai du 28 février 1899 (1) déclare que le versement préalable d'un droit d'entrée modique n'empêche pas que le public ne doive être considéré comme librement admis.

C'est également ce que déclare un jugement du Tribunal correctionnel de Lyon du 16 mars 1904 (2), qui considère que doit être considéré comme maison de jeux, le cercle amical où l'on joue habituellement au baccara et où l'on est admis par le simple versement d'un droit d'entrée de cinq francs.

La possibilité statutaire d'admettre dans les salons d'un cercle des « agrégés » en nombre illimité, agrégés qui ne sont pas comme les sociétaires admis à la suite d'un scrutin, et n'ont pas comme eux voix délibérative, faisait, déclare un arrêt de la Cassation du 24 novembre 1855 (3) de ce cercle une maison de jeux ouverte au public.

De même, déclare un jugement du Tribunal correctionnel de Lyon (4), si les joueurs étaient introduits dans la salle de jeu, sans autre formalité qu'une signature donnée sur une demande d'admission préparée à l'avance, cette signature pouvant être plus ou moins fantaisiste, sans aucune justification d'identité, et si, sur cette demande d'admission, figuraient des parrains généralement inconnus des signataires et qui n'étaient autres que les directeurs ou les affiliés de la maison de jeu.

(1) D. P. 1903.2.375.

(2) AREXY, *op. cit.* p. 47.

(3) D. P. 56.1.95.

(4) 7 décembre 1904. Pand Fr. 1905.2.30.

Un arrêt de Cassation du 4 novembre 1906 (1) déclare également délictueux un *cercle* où tout venant était admis et participait librement au jeu : l'admission était bien soumise à certaines conditions, mais « celles-ci n'avaient rien de sérieux et n'étaient qu'un subterfuge destiné à tromper sur le caractère de cercle. »

Enfin un jugement très intéressant du Tribunal correctionnel de la Seine du 4 juillet 1907 (2) — la première application d'ailleurs de l'article 410 du Code Pénal à une entreprise de jeux de hasard déguisée sous l'apparence d'une association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901, s'exprime ainsi :

« Attendu que les inculpés prétendent que l' H. C. était un cercle fermé et que qui que ce soit n'a jamais pu pénétrer dans la salle de jeu sans avoir été régulièrement admis comme membre du cercle ;

« Mais attendu que la façon dont on recrutait parfois les adhérents, soit dans les cafés, soit sur les champs de courses, l'empressement qu'on mettait à leur faire signer leur demande d'admission, l'absence de toute enquête sérieuse sur le compte des nouveaux adhérents, le concours que les membres agissants du cercle leur prêtaient pour leur servir de second parrain, voire même parfois de premier parrain, le peu de souci qu'on avait de s'inquiéter de la rentrée des cotisations, le nombre considérable de femmes de tous les mondes dont l'admission n'avait pas été prévue dans les statuts, toutes ces circonstances permet-

(1) Pand. Fr. 1906.1.321.

(2) *Gaz. Pal.* 1907, 2^e sem. p. 480. Jugement confirmé par un arrêt de la Cour de Paris du 25 juin 1909 (A. E. Th. 1909, p. 237) qui a reproduit textuellement le passage que nous citons.

tent d'affirmer qu'il s'agissait d'un cercle ouvert à tout venant. »

La jurisprudence semble donc sévère, en se livrant à cet examen de savoir si vraiment les conditions d'admission sont sérieuses, statutairement ou en fait (1). Et elle semble s'attacher à exiger des cercles certaines formalités destinées à éviter l'admission trop rapide des candidats : présentation par plusieurs parrains, affichage de la demande écrite du postulant, enquête préalable, délai d'un certain nombre de jours entre la date de la demande et celle de l'admission prononcée par un comité responsable ou l'assemblée générale, procès-verbal d'admission, etc...

En réalité, cette jurisprudence est quelque peu factice, car la répression dépend exclusivement de l'activité des parquets. Ce sont les parquets qui, sur cette matière, sont juges en premier ressort, ou plus exactement les commissaires de police chargés de la surveillance des jeux. Ce sont ces fonctionnaires qui jugent si le cercle suspect offre des conditions suffisamment sérieuses d'admission, pour qu'il n'y ait pas lieu de transmettre le dossier au Parquet en fins de poursuites. Nous renvoyons sur ce point d'ailleurs à notre étude ultérieure des *cercles ouverts*, ces cercles qui n'étaient pas tellement ouverts que les parquets ne les poursuivissent, mais qui, en fait, différaient grandement des *cercles fermés* qui échappent d'une manière absolue à l'article 410 du Code Pénal.

(1) Un jugement du Trib. Corr. de la Seine du 25 juin 1910 (A. E. Th. 1910, p. 234) déclare que « même quand toutes les apparences de la première heure sont en faveur des inculpés, le texte de l'article 410 convie le tribunal à rechercher comment la maison était tenue, et à aller au *fond des choses* ».

§ 3.

Les peines de l'article 410.

Les confiscation du § 3

Les peines sont clairement énoncées au texte : un emprisonnement de deux à six mois et une amende de 100 à 6.000 francs. De plus, deux peines accessoires sont édictées : l'interdiction de certains droits civils et de famille mentionnés à l'article 42 du Code Pénal.

Enfin le § 3 édicte la confiscation « de tous les fonds ou effets qui seront trouvés exposés au jeu, les meubles, instruments, ustensiles, appareils employés ou destinés au service des jeux ; les meubles et les effets mobiliers dont les lieux seront garnis ou décorés. »

C'est ce § 3 qui seul, soulève des difficultés et des controverses (1).

La confiscation porte donc :

1° sur les fonds ou effets qui seront trouvés exposés au jeu.

Il s'agit tout d'abord de toutes les sommes trouvées sur les tables de jeux, à quelques personnes qu'elles appartiennent, joueurs ou tenanciers (2).

Mais la confiscation ne doit-elle comprendre que les sommes trouvées sur la table ? Nullement. La jurisprudence, — en l'occurrence deux arrêts de la Cour de Cassation du 25 mai 1838 (3) et du 23 octobre

(1) Sur ce point, AREXY, *op. cit.* p. 35; R. P. J. D. n° 86, v. Jeu-Pari. GARÇON, *C. Pén. annoté*, art. 410 n°s 130 et s.

(2) Le juge du fait statue souverainement sur la détermination de ces sommes (Cass. Crim. 13 juin 1912. A. E. Th. 1912, p. 308).

(3) S. 38.1.552.

1894(1), — a étendu la confiscation à toutes les sommes ou valeurs qui se trouvaient dans les poches des agents du tenancier. Au contraire, la Cour de Cassation a excepté les sommes dont les joueurs sont porteurs, car « le joueur trouvé dans une maison de jeu peut soutenir qu'il n'a exposé au jeu de sa part que l'enjeu actuel, parce que rien ne prouve qu'il veuille courir de nouvelles chances. » Mais il est évident, comme le dit M. Arexy(2), que toutes les sommes trouvées sur le *changeur* de l'établissement doivent être confisquées, de même que celles constituant la cagnotte. Et si l'établissement faisait usage des *jetons avec valeur représentative*, et ne comprenait aucun employé chargé spécialement du change, les tenanciers seraient tenus de rembourser au cours de la perquisition et en vue d'une saisie immédiate, le montant des jetons trouvés sur les tables, entre les mains des joueurs et dans la cagnotte, puisque les tenanciers ont perçu ce montant au moment du change qu'ils ont opéré eux-mêmes.

2° Sur les meubles, instruments, ustensiles, appareils employés ou destinés au service des jeux (tables, chaises, cartes à jouer, rateaux, sabots, etc...) ; ce qui ne soulève pas de difficultés sensibles.

3° Sur les meubles et effets mobiliers dont les lieux sont garnis ou décorés.

Cette formule est extrêmement large. Et la jurisprudence a quelque peu varié sur ce point. Un premier arrêt de la Cour de Paris du 29 juin 1849(3) avait pu décider que la saisie devait s'étendre non

(1) S. 95.1.61.

(2) *loc. cit.* p. 37.

(3) D. P. 49.2.181.

seulement au local où se tenaient les jeux prohibés, mais encore à ceux qui se trouvaient dans la totalité des pièces de l'appartement affecté à l'établissement de la maison de jeu.

Une telle jurisprudence méritait des critiques ; aussi la Cour de Cassation, par l'arrêt du 1^{er} décembre 1899 (1) a-t-elle très nettement fixé le principe qui devait s'appliquer à cette matière.

Cet arrêt déclare en substance que le but du législateur, en prescrivant la confiscation, fut de prévenir le renouvellement du fait dont elle est la conséquence. Que dès lors, la Cour d'Appel, dont l'arrêt était attaqué, avait décidé très régulièrement en ne prononçant pas la confiscation de tous les objets mobiliers saisis comme garnissant ou décorant les lieux. Qu'elle avait très régulièrement déterminé ces objets en « se fondant sur ce qu'étant affectés en fait à l'usage personnel du tenancier, ils n'étaient pas l'accessoire de la salle de jeux et ne pouvaient être considérés comme la garnissant ou la décorant. »

En vertu de cette jurisprudence, il semble donc qu'on doive exclure de la confiscation les objets personnels au prévenu (2). Mais qu'on y doive comprendre, et en cela on ne fait que suivre le texte, le mobilier de toutes les salles qui composent réellement la salle de jeu, en tant que, grâce à ce mobilier, on puisse perpétrer à nouveau le délit, à moins que l'usage de ces meubles n'ait aucun rapport avec la pratique possible du jeu.

(1) D. P. 1900. 1.276.

(2) C'est ainsi que la Cour de Cass. (13 juin 1912. A. E. Th. 1912, p. 308) a soustrait de la confiscation une *machine à coudre* qui se trouvait dans la salle de jeux.

Mais il semble aussi qu'on doive excepter les effets mobiliers devenus immeubles par destination, attachés au fond par le propriétaire à perpétuelle demeure (art. 523 du Code Civil).

Enfin, solution rigoureuse, mais qui résulte clairement des travaux préparatoires de l'article 410, ces « meubles et effets dont les lieux sont décorés » sont confisqués même s'ils n'appartiennent pas à ceux qui tiennent la maison de jeu, par exemple à un tapissier qui les aurait fournis, même s'il ignorait que ce cercle serait transformé en maison de jeu.

§ 4.

Personnes punissables en vertu de l'article 410

Sont punissables en vertu du texte : « Ceux qui auront tenu une maison de jeux de hasard » — dans les conditions répréhensibles — « les banquiers de cette maison, tous administrateurs, préposés, ou agents de ces établissements ».

Ces personnes peuvent se diviser en plusieurs catégories : le tenancier, ses associés, son bailleur de fonds, le propriétaire de son local, le banquier, les agents et préposés, c'est-à-dire les employés, de la maison de jeu.

1° Le *tenancier* de la maison sera poursuivi, rien de moins étonnant. Mais qu'est-ce *tenir le jeu* ? M. Arexy dit très justement (1) « tenir le jeu, c'est prélever un

(1) La Cour de Cassation (Ch. Crim. 21 février 1914. A. E. Th. 1914, p. 77) appelle « entrepreneur » du jeu : « Celui qui

bénéfice sur les enjeux, c'est encore exercer la profession de banquier, autrement dit jouer seul contre tous les autres joueurs ou pontes ». Etablir le jeu, continue cet auteur, c'est l'installer, c'est fournir aux joueurs ce qui leur est nécessaire pour jouer (cartes, jetons, local, etc...) (1).

M. Frérejouan du Saint (2) remarque que le fait d'établir une maison de jeu dans les conditions prévues à l'article 410 du Code Pénal, ne constitue pas une infraction, si celui qui a établi ce jeu ne l'a pas lui-même tenu. Mais il est hors de doute que, comme il faudra bien un tenancier de cette maison établie, celui qui l'aura établie deviendra le complice du tenancier, car il a indéniablement procuré les instruments qui auront servi à l'action (article 60 du Code Pénal).

Seront également poursuivis les associés et intéressés de l'établissement, toutes personnes qui partagent avec le tenancier les bénéfices retirés du jeu.

Seront également poursuivis les *banquiers* : mais par cette expression, il ne faut pas comprendre le simple joueur qui tient la banque, comme par exemple au baccara ; il s'agit en l'occurrence soit d'un associé du tenancier, soit d'un de ses préposés.

2° Le propriétaire qui a donné à bail le local, devra être poursuivi, à moins qu'il n'ignore la transformation du cercle en maison de jeu, lorsqu'il a loué (3).

En effet, comme le dit un arrêt de la Cour de Paris

fait les avances nécessaires au fonctionnement de la maison et prélève sans contrôle sur la cagnotte. »

(1) *Op. cit.* p. 22.

(2) *Op. cit.* p. 145.

(3) Lyon, 15 mai 1905. 1906.5.4.

du 12 juin 1912 (1), « les moyens par lesquels le propriétaire inculpé a *aidé* ou *facilité* les auteurs du délit de tenue de maison de jeux de hasard qui fait l'objet de la poursuite consiste en ce qu'elle a loué aux tenanciers des locaux dans lesquels cette maison de jeu fonctionnait, sachant le but auquel elle était destinée. »

Et pour établir cette participation *consciente* au délit du propriétaire, la jurisprudence a établi de véritables présomptions : un prix exagéré de location (2), la perception en sus du prix de location d'un pourcentage sur les bénéfices (3), une location à la journée pour un prix élevé (4).

3° Un bailleur de fonds qui a prêté de l'argent sachant sciemment que le cercle était une maison de jeu et que les sommes qu'il avançait devaient en assurer le fonctionnement (5), tombe également sous le coup de l'article 410 du Code Pénal.

4° Les préposés et agents du tenancier, c'est-à-dire les employés du tenancier doivent être poursuivis.

Cette formule du texte extrêmement extensive ne distingue pas si l'inculpé est intéressé au jeu ou non. Elle vise *tous ceux qui ont participé à la tenue du tripot*, quelque rôle qu'il y aient joué, même le simple garçon de salle. La Cour de Cassation, par arrêt du 25 mai 1838 (6), ayant en effet expressément décidé que le simple garçon de salle était un agent de l'établissement au sens de l'article 410 du Code Pénal.

(1) A. E. Th. 1912, p. 20.

(2) Même arrêt.

(3) Trib. Civ. Ajaccio 18 avril 1913. A. E. Th. 1913, p. 233.

(4) Trib. Corr. Rochefort 27 octobre 1910. A. E. Th. 1910, p. 424.

(5) Cass. 22 juin 1906. B. 260.

(6) S. 1838. 1.551.

C'est là, on s'en rend compte, une disposition très rigoureuse pour les employés des maisons de jeu : simples salariés, ne retirant aucun bénéfice du jeu, si ce n'est la rétribution de leur travail, ils vont pourtant être assimilés pour la répression au chef de l'établissement qui *tient* la maison et en retire les bénéfices. MM. Frérejouan du Saint, Desmarais et Arexy, le Code Pénal de M. Garçon, les recueils donnent pourtant cette solution rigoureuse qu'ils basent sur le texte de la loi et l'arrêt de 1838 que nous avons cité.

MM. Frérejouan du Saint et Arexy établissent pourtant une restriction qui n'est que l'application des principes généraux du droit pénal et qu'ils empruntent à M. Garraud : « La criminalité d'un fait n'est pas sans doute subordonnée à l'intention plus ou moins frauduleuse de celui qui le commet, mais elle est subordonnée à la connaissance chez l'agent du fait incriminé et à sa volonté de violer la loi au moyen de ce fait ».

Pour condamner un employé de tenancier d'une maison de jeu, il faudra donc, selon les auteurs, établir qu'il a participé sciemment à la tenue illicite de cette maison.

Mais si nous dépouillons la jurisprudence correctionnelle sur ce point, nous trouvons un peu moins de rigueur.

Un arrêt de la Chambre des appels correctionnels de Paris du 25 juin 1909 (1) insiste sur ce fait que l'employé a agi sciemment.

(1) A. E. Th. 1909, p. 237.

« Cet employé au baccara comme marqueur et changeur, rémunéré par les pourboires des joueurs et par le cercle lui-même, qui prenait à sa charge ses repas, ne pouvant, en raison du rôle occupé par lui, avoir *aucun doute* sur le caractère illicite des jeux auxquels il prêtait son concours, doit être reconnu coupable au même titre que les tenanciers. »

Cet arrêt insiste donc sur le point que l'employé a participé *sciemment* au délit.

De même un jugement du Tribunal Correctionnel de la Seine du 17 janvier 1910 (1) relaxait un garçon limonadier dont le rôle « ne permet pas d'affirmer qu'il se soit *sciemment* immiscé dans la tenue de la maison de jeu (2). »

Ce même Tribunal relaxe également le 25 juin 1919 (3) « un employé comme marqueur, qui n'avait été occupé que quelques jours et un croupier qui s'était trouvé fortuitement employé à l'heure même de la perquisition ».

Nous trouvons en dernier lieu deux jugements relaxant des *croupiers*.

Le premier (4) vise un employé « dont le rôle consistait à n'admettre au jeu que ceux qu'il pourrait considérer comme membres du cercle, et qu'il n'apparaissait pas qu'il ait failli à ce devoir. »

Le second (5) est relatif à un croupier « qui est venu exercer son métier dans un cercle qui existait déjà depuis deux années, et où l'on jouait ouvertement au

(1) A. E. Th. 1910, p. 418.

(2) V. également Trib. Civ. Seine 1^{er} mars 1910, 2^e et 3^e jugements. (A. E. Th. 1910, pp. 344 et 346) « que les inculpés prêtaient *sciemment* leur concours à une maison de jeux ».

(3) A. E. Th. 1910, p. 187.

(4) Trib. Corr. Seine 4 juillet 1907. A. E. Th. 1907, p. 26.

(5) Trib. Corr. Marseille 13 février 1907. A. E. Th. 1907, p. 404.

vu et au su de tout le monde, et ce croupier pouvait croire que le cercle était régulièrement constitué, et que les admissions y étaient réglementées de façon à respecter les exigences de la loi. » Le *croupier*, dit ce jugement, n'étant « qu'un simple employé subalterne, exécutant les ordres que lui donne son patron, sans pouvoir se rendre compte du caractère illicite de l'établissement où il travaille. »

Enfin deux décisions vont plus loin que cette analyse d'une *participation consciente* à la tenue d'une maison de jeu, ils imposent une autre condition pour qu'il y ait application de l'article 410 du Code Pénal aux préposés ou agents.

« Attendu, dit le Tribunal Correctionnel de la Seine (1), qu'il faut dans les applications de la peine, tenir compte soit de la part que les inculpés ont prise au développement des jeux de hasard, soit du *bénéfice qu'ils en ont retiré*. »

« Attendu, dit la Cour de Toulouse (2), que les croupiers tombent sous l'application de l'article 410, mais qu'il est nécessaire cependant que ces derniers agents soient *associés* ou *intéressés* dans une part quelconque qui tient la maison de jeux ou tout intéressé (3). »

Il semble donc que les tribunaux inclinent vers une formule moins absolue et plus équitable que celle

(1) 4 juillet 1907 précité.

(2) 8 avril 1908. A. E. Th. 1908, p. 460.

(3) La lumière traverse sans doute difficilement les mers car un jugement du Trib. correctionnel d'Alger du 22 mai 1913 (A. E. Th. 1914, p. 75) dit encore « Attendu qu'aux termes d'une jurisprudence constante, la seule qualité de garçon de salle suffit à elle seule à entraîner la culpabilité de M... (art. 410) ». Mais il est vrai « que les fonctions de M... étaient plus étendues que celles d'un garçon de café ordinaire, et qu'en l'espèce, M... était l'homme de confiance des bailleurs de fonds. » Triste bénéfice que cette confiance !

que les autorités que nous avons citées ont cru trouver dans le texte de la loi. Ils n'hésitent pas à interpréter largement la nécessité d'un délit commis sciemment et dans une poursuite pour tenue illicite de maison de jeux de hasard, ils arrivent à faire une distinction entre les propriétaires, directeurs de l'établissement et les simples employés.

C'est là d'ailleurs une jurisprudence que nous ne pouvons qu'approuver et qui est de nature à rectifier tout ce qui peut paraître d'injuste sur ce point dans la lettre même de la loi.

Conclusion sur l'Article 410

du Code Pénal

Notre conclusion sur cet article ne sera certes pas faite d'éloges. L'article 410 du Code Pénal nous apparaît en effet comme un article vieilli qui nécessiterait d'importantes modifications.

Il est tout d'abord d'une bénignité déplorable à l'égard des délinquants. Une répression qui ne peut entraîner qu'au maximum six mois de prison et une amende de 100 à 6.000 francs — sur ce dernier point, en particulier, le chiffre est dérisoire eu égard aux bénéfices tirés de la perpétration du délit — ne saurait faire peur à ceux qui désireraient violer la prohibition pénale.

Cet inconvénient principal entraîne des conséquences secondaires non moins regrettables, car les lois postérieures du 15 juin 1907 et du 30 juin 1923 (articles 47, 48 et 49) se réfèrent dans leurs dispositions sanctionnatrices pour le taux des peines à l'article 410 du Code Pénal, et en tirent les mêmes causes d'inefficacité.

Le Parlement s'est, à plusieurs reprises, rendu compte de cette faiblesse, et nous verrons au chapitre suivant que dans le projet d'un régime des jeux voté par la Chambre et par le Sénat respectivement en 1913 et en 1919, dont le vote n'est pas encore définitivement acquis, les peines de cet article étaient considérablement élevées. Mais ce n'est encore qu'un projet de loi, et l'article 410 du Code Pénal subsiste encore dans toute son insuffisance répressive.

Nous ne pouvons enfin que reprendre les deux principales critiques que nous lui avons adressées, au cours de son examen : une imprécision des termes quant à la définition des *jeux de hasard*, qui permet toutes les divergences d'interprétation, et une formule d'une extension vraiment injuste quant aux personnes inculpées.

Sur ces deux derniers points comme sur le premier, le texte du Code Pénal devrait être soumis à une sérieuse refonte, dont on pourrait aisément trouver les éléments dans le projet des jeux actuellement en suspens, pour le premier chef de critique ; — pour les deux derniers, dans l'article 49 de la loi du 30 juin 1923, dont, comme nous le verrons, les formules sur ces points sont bien supérieures à celles de l'article 410 du Code Pénal.

CHAPITRE III

LA LOI DU 15 JUIN 1907

*Sur les cercles et casinos des stations balnéaires, thermales
et climatériques (1)*

Avec la loi du 15 juin 1907, nous abordons l'étude de la situation juridique des endroits où la pratique des jeux est légalement autorisée et contrôlée. Nous avons étudié les dispositions légales civiles et répressives relatives à la tenue des maisons de jeux. Nous nous trouvons maintenant en présence d'entreprises commerciales de jeux, librement ouvertes au public, qu'on peut dénommer généralement, en prenant la partie pour le tout, *les casinos*. Mais ces établisse-

(1) BIBLIOGRAPHIE :

J. LEFÉBURE. *Le jeu et la Cure-taxé*, 1906.

J. LEFÉBURE. *Le jeu et la Cure-taxé* (Revue judiciaire 1911).

GASSER. *Les jeux publics en France*, 1908.

DUBOUL. *Le régime fiscal des maisons de jeux et la taxé sur les cercles, sociétés et lieux de réunion*, 1908

DE CARNÉ-MARCEIN. *Réglementation des jeux de hasard dans les cercles et casinos*, 1909.

J. MARÉCHAL. *Le jeu et l'Administration*, 1910.

M. TAUPIER-LÉTAGE. *Monopole ou suppression des jeux dans les casinos et dans les cercles en France*, 1912.

L. SICRE. *La réglementation des jeux dans les stations thermales françaises*, 1912.

Annales des Etablissements Thermaux (1907-1924).

ments sont soumis par la loi du 15 juin 1907 à un statut légal qu'il nous faut décrire.

Nous ne traiterons pas des errements administratifs antérieurs à la loi de 1907, — question fort complètement traitée dans l'ouvrage de notre confrère M^e Lefébure, que nous aurons souvent l'occasion de citer ; ni des divers facteurs qui entraînèrent la préparation et le vote de cette loi, — devant d'ailleurs en indiquer les buts lors de notre étude comparative entre cette loi et la loi du 30 juin 1923 (articles 47, 48 et 49) ; ni des travaux préparatoires eux-mêmes, — pour lesquels nous renvoyons aux ouvrages de MM. Gasser et Taupier-Létage. Mais nous indiquerons d'une façon précise, sinon détaillée, les principales dispositions de la loi de 1907, et les principes juridiques de cette législation.

De même nous n'étudierons pas, dans toutes ses dispositions, l'abondante réglementation qu'a provoquée l'application de la loi de 1907, en particulier celle qui suivit immédiatement le vote de la loi. Mais, depuis lors, des questions non prévues directement par le législateur se sont révélées, la réglementation de 1907 à 1910 a été complétée et souvent grandement modifiée à partir de 1920, nous aurons par conséquent à étudier ces questions et réglementations nouvelles.

Enfin notre étude portera sur deux derniers points. De 1912 à 1919, avec l'interruption forcée de la période de guerre, le Parlement a poursuivi le vote d'une modification à la loi de 1907, qui eût abouti à un régime plus complet des jeux en France. Mais le vote final n'a pu être acquis, et ce projet est actuellement encore en suspens. Il ne semble pourtant pas douteux

que, dans sa forme actuelle ou sous une forme légèrement différente, ce projet ne soit voté un jour ou l'autre définitivement ; nous avons donc considéré que l'étude un peu détaillée de cette tentative législative, étude qui n'a pas encore été faite à notre connaissance, présentait un intérêt non négligeable.

Cet effort ne fut pas du reste sans aucun effet, car plusieurs dispositions de ce projet furent détachées et votées dans la loi de finances du 31 juillet 1920. Ces dispositions, auxquelles il faut joindre un article d'une loi fiscale légèrement antérieure, constituent des modifications certaines à la loi du 15 juin 1907 : leur étude constituera la dernière section de ce présent chapitre.

Tel est le schéma du tableau que nous consacrons à l'intéressante législation relative aux casinos. Lors de son vote, cette loi fut présentée comme une loi provisoire que le Parlement pourrait supprimer à sa volonté. Menacée un moment, elle a résisté pourtant sans modifications de principe jusqu'à l'heure actuelle. Elle présente une telle utilité fiscale, elle est productrice de ressources si importantes, que son abrogation ne saurait être votée, et de longtemps. Ce sont là les circonstances atténuantes que certains présentent en faveur de cette législation. Quant à nous, nous plaçons, on le sait, non-coupable. Nous considérons, au contraire, que, s'il faut modifier la loi de 1907, ce sera pour la faire entrer dans une vaste *charte des jeux* qui, civilement, pénalement, et administrativement, réglerait la situation en France de tous les endroits où l'on joue, et ferait disparaître beaucoup d'arbitraire, bien des anomalies, et bien des pratiques prétorienne de l'Administration.

SECTION I

**Exposé sommaire des dispositions de la loi
du 15 Juin 1907, ses principes juridiques**

Comme nous l'avons indiqué, nous n'étudierons pas en détail cette loi, et en particulier nous n'en examinerons pas le côté purement administratif, nous contentant sur ce point comme sur d'autres, de renvoyer aux nombreux ouvrages sur la question. Nous voulons seulement indiquer les principes juridiques de cette loi, de façon surtout à les pouvoir par la suite comparer au nouveau régime des cercles résultant des articles 47 à 49 de la loi du 30 juin 1918.

Etendue d'application de la loi

La loi vise « les cercles et casinos des stations balnéaires, thermales ou climatiques, sous quelque nom que ces établissements sont désignés ». La loi est donc limitée aux établissements de certaines localités, dites stations balnéaires, etc... et dans ces stations aux deux catégories d'établissements appelés en termes génériques « cercles et casinos ». Mais comme la loi n'a pas jugé utile de donner un critérium juridique de ces localités et de ces établissements, l'administration a dû les définir en fait, sinon en droit :

1° Les stations balnéaires, thermales et climatiques, auxquelles s'applique la loi du 15 juin 1907, sont celles

à qui ce caractère a été reconnu par une commission spéciale nommée par le Ministre de l'Intérieur (1).

2° Le casino est, au point de vue administratif, dit M. Gasser (2), « un établissement fermé au libre accès du public et aménagé en vue de mettre à la disposition des baigneurs, moyennant un droit d'entrée ou ou d'abonnement, des salles de lecture, de conversation et de fêtes, leur offrant des distractions telles que : bals, concerts et spectacles, que l'on trouve habituellement dans les villes d'eaux. » Cette définition est excellente quant à la description des agréments offerts par l'établissement, mais elle a, selon nous, le grave inconvénient d'être en formelle opposition de termes avec la jurisprudence qui voit à juste titre dans les casinos des lieux publics, c'est-à-dire où le public a libre accès, moyennant certaines prestations pécuniaires. C'est là un point essentiel, et il faut insister sur ce fait que, tout au moins jusqu'à la loi du 31 juillet 1920 (article 46 B), légalement les droits d'entrée dans les casinos pouvaient être nuls, et même s'il y avait un tarif payant, des entrées de faveur gratuites pouvaient être distribuées. Et, en fait, les directions des casinos usèrent et abusèrent de cette licence (3).

(1) L'Administration a admis que cette disposition de la loi de 1907 avait été implicitement modifiée par la loi du 13 avril 1910 sur la cure-taxe aux termes de laquelle il ne peut être créé de station hydrominérale ou climatique que par décret du Conseil d'Etat, après avis de l'Académie de médecine, du conseil supérieur d'hygiène publique de France et de la commission permanente des stations hydrominérales et climatiques de France.

(2) *Op. cit.* p. 96.

(3) Nous reviendrons d'ailleurs en détail sur ce point lors

Nous modifierons donc le début de la définition de M. Gasser en disant que : « Le casino est un établissement, — où toute personne qui acquitte un certain droit d'entrée ou d'abonnement d'ordinaire peu élevé, sinon nul (1), peut pénétrer (2), — aménagé en vue de mettre à la disposition, etc... » Et il semble qu'ainsi nous mettrons d'accord la jurisprudence, la réalité et la description.

Quant à l'expression « *cercle* », elle ne doit pas tromper. Le législateur de 1907 a visé une situation de fait existant à l'époque et qui, aujourd'hui, ne correspond pas à la réalité des choses (3). Avant 1907 (4), on avait connu dans les villes d'eaux, de véritables maisons de jeux, appelées *cercles*, sans autorisation quelconque (circulaire du Ministre de l'Intérieur du 27 juin 1885), des *cercles* autorisés par l'Administration en vertu de l'article 291 du Code Pénal et où le baccara était expressément toléré (circulaire du 30 avril 1887) et dits « *cercles annexés aux casinos* », des *cercles* « assimilés, bien qu'ils reçoivent des membres temporaires, à des lieux privés » et soumis à des conditions résultant d'un accord entre

de notre étude de l'article 46 B de la loi du 31 juillet 1920 (*v. inf.* Modification à la loi du 15 juin 1907, § 2).

(1) Nous n'exposons pas ici l'abondante et intéressante loi du 31 juillet 1920.

(2) Réserves faites des dispositions de l'article 46 B de la jurisprudence relative aux droits des Directeurs de casinos l'interdire l'entrée ou d'exclure une personne qui a satisfait au paiement des droits d'entrée. Nous exposons cette question tout au long au § 2 de la Section V du Chapitre IV de notre étude, relatif aux *exclus et interdits de jeux*.

(3) Circulaire ministérielle n° 98 du 23 novembre 1923 pour l'application de la loi du 30 juin 1923.

(4) Voir sur ce point pour les détails J. LEFÉBURE, *Le jeu et la Cure-taxe*, pp. 48 et sqq., et GASSER, *op. cit.*, pp. 42 sqq. et 50 sqq.

la Sûreté Générale et le Parquet (circulaire du 17 février 1888) ; puis pendant six ans, malgré l'abrogation de l'article 291 du Code Pénal et le vote de la loi de 1901 sur les associations, de 1901 à 1907, des *cercles* qui étaient régis par cet article abrogé ; enfin l'année précédant le vote de la loi, des *cercles* rigoureusement interdits par une circulaire comminatoire de M. Clemenceau du 17 janvier 1907, et qui fonctionnent en vertu d'autorisations provisoires. Tous ces « *cercles* », exploitations commerciales de jeux, installées exclusivement dans les villes d'eau, se dissimulaient derrière une façade fictive de cercle privé, comportant président, comité, statuts, formalités d'admission, etc..., le tout uniquement pour la forme.

Donc l'appellation « *cercle* » de la loi de 1907 vise des exploitations commerciales de jeux, — qui n'ont rien à faire avec les cercles de la loi de 1901, qui seront ceux de la loi de 1923, — et ont avec les casinos, une identité juridique. Ce sont là des notions que nous aurons à rappeler lorsque nous ferons l'historique des véritables « *cercles* » des articles 47, 48 et 49 de la loi du 30 juin 1923.

Effets de la loi

La loi établit en faveur des établissements qu'elle régit une dérogation expresse à l'article 410 du Code Pénal. « *Par dérogation à l'article 410 du Code Pénal* (article 1 de la loi du 15 juin 1907) », ces établissements pourront « *ouvrir au public des locaux spéciaux, distincts et séparés, où seront pratiqués certains jeux de hasard* » sous certaines conditions fixées par l'Administration et relatives à la nature des jeux de hasard autorisés, leur fonctionnement,

les mesures de surveillance et de contrôle des agents de l'autorité, les conditions d'admission dans les salles de jeux, les heures d'ouverture et de fermeture, le taux et le mode d'un certain prélèvement fiscal. L'article 410 du Code Pénal perd désormais tout effet à la porte des « *cercles et casinos des stations balnéaires, thermales et climatiques* ». Deviennent désormais licites certaines « *maisons de jeux* » où le tenancier tire profit du jeu, où l'on se réunit principalement pour jouer, où l'on joue à des jeux de hasard. Mais pourra-t-on y jouer à tous les jeux de hasard ?

La loi n'a fixé aucun critérium juridique qui permette de distinguer les jeux de hasard autorisés des autres, l'Administration en décidera souverainement, avec comme seul guide législatif, les recommandations de prudence qui n'ont pas manqué au cours des travaux préparatoires.

En fait, l'Administration a dans les décrets du 21 juin 1907, 17 août 1907, 7 avril 1909, considéré comme « jeux de hasard autorisés » : le jeu des petits chevaux et ses variétés (1), le baccara à deux tableaux et le baccara chemin de fer, l'écarté, le whist, le bridge, le bésigue et le piquet.

Il n'y a là on s'en aperçoit, aucune relation avec le critérium de la jurisprudence pénale sur les « jeux de hasard » distingués des « jeux de commerce ». Il y a, d'une part, huit jeux autorisés, tous autres sont illicites dans les casinos de la loi de 1907. C'est là indiscutablement une grave lacune législative dont nous aurons à reparler d'ailleurs en détail lorsque

(1) Un décret du 16 mars 1921 a interdit le jeu des petits chevaux, mais a laissé autorisé le jeu dit de « la boule ».

nous comparerons sur ce point la loi de 1907 avec les articles 47 et 49 de la loi du 30 juin 1923 (1).

L'autorisation administrative

Ses conditions

Mais une telle liberté de jouer n'est pas donnée par la loi de 1907 aux cercles et casinos sans l'intervention préalable de l'Administration. Les cercles et casinos ne pourront avoir les salles spéciales, prévues à l'article 1, qu'une fois autorisés par arrêté du Ministère de l'Intérieur. Ces autorisations sont temporaires et limitées à la saison des étrangers. Elles sont données après enquête du ministre et après avis conforme du Conseil municipal et également en considération d'un cahier des charges établi par le Conseil et approuvé par le Ministre de l'Intérieur. Les arrêtés doivent reproduire les conditions restrictives propres au régime intérieur des établissements. Enfin ces autorisations sont révocables en cas d'inobservation du cahier des charges ou des clauses de l'arrêté ministériel, mais dans ces deux seuls cas (2).

Directions des Cercles et Casinos

La loi fixe impérativement les organes de direction des cercles et casinos. Ils seront dirigés par un Direc-

(1) L'Administration a bien senti tout l'arbitraire de ce choix, aussi a-t-elle groupé ces quatre derniers jeux en « petits jeux », et dans une note de l'Instruction du 19 mai 1909 (p. 46) a essayé de les opposer aux « jeux de hasard » comme jeux où les joueurs qui tiennent les cartes sont seuls intéressés dans la partie et qui présentent des combinaisons susceptibles de contrebalancer la chance. Mais alors l'écarté, lorsqu'il n'y a pas de « chouette » ? Et le poker ? Sur cette distinction administrative et sur ses effets, et sur la question en général, *v. inf.* Ch. IV. Comparaison entre la loi de 1907 et la loi de 1923.

(2) D'où la nécessité de motiver l'arrêté de retrait d'autorisation.

teur et un Comité de Direction, que l'établissement soit exploité par un seul individu ou par une société civile ou commerciale ; ces personnes devront être Françaises, majeures, jouissant de leurs droits civils et politiques (1). Leurs noms, professions, domiciles, doivent être portés à la connaissance de l'Administration.

Enfin, deux dispositions essentielles complètent ce système de direction : le Directeur et le Comité de direction, dit la loi, sont « responsables civilement et pénalement », soit comme auteurs, soit comme complices. De plus, la loi interdit formellement aux dirigeants de se substituer un fermier des jeux (2).

Dispositions fiscales

Dès 1907, l'intérêt qu'avait l'Etat à tirer des ressources indirectes de la passion du jeu était apparu. C'est ce qu'on appelait à cette époque avec quelque emphase : la « rançon » du jeu.

La loi de 1907 taxe le produit des jeux indirectement au profit des communes et directement au profit de certaines œuvres d'intérêt général. L'autorisation n'est en effet donnée aux casinos que si un cahier des charges est rédigé entre la commune et le casino, cahier des charges qui comprendra un prélèvement au profit de la commune sur le produit des jeux. Le

risation. *Contra* loi de 1923, *v. infra*.

(1) Article 3 § 2. Conditions d'ailleurs exigées pour tout employé à un titre quelconque dans les salles de jeux des cercles et casinos, *ibid.*

(2) Voir rapport de M. Pédébidou au Sénat du 23 mai 1907. D. P. Sénat 1907 n° 125. Voir également l'abondante jurisprudence sur ce point dans les Annales des Etablissements Thermaux, *passim*.

taux de ce prélèvement n'est limité par la loi du 15 juin 1907, ni en minimum, ni en maximum (1).

D'autre part, l'article 4 de la loi de 1907 prévoyait un prélèvement de 15 % sur le produit brut des jeux au profit d'œuvres d'assistance, de prévoyance d'hygiène ou d'utilité publique. Ce taux sera en 1920 modifié et en quotité et établi en progressivité, comme nous aurons à l'indiquer. Et ce qui est intéressant de noter, ce sont les principes fiscaux que les rédacteurs de la loi de 1907 ont entendu établir : fiscalement, « le problème ne se pose qu'entre les casinos d'une part, et l'Etat en vertu de son droit de haute police, la commune en vertu de son droit de contractant, d'autre part. Le premier exige un prélèvement dont il ne retient pas un centime et qui, consacré à des œuvres de bienfaisance, forme en quelque manière la rançon du plaisir et de la prodigalité. La commune perçoit une redevance dont le but et la raison d'être sont précisément d'assurer aux stations

(1) Voir une tentative pour limiter en maximum le taux de ce prélèvement et l'établissement d'un taux dégressif, tout à l'avantage des grands casinos : Rapport Godart 1912, article 2 du projet 1912; 1^{er} rapport Henri Michel 1914, article 5 du projet (*vid. infra* ces deux documents). Cette disposition votée par la Chambre en 1913 (voir la discussion *J. O. Déb. Parl. Ch.* 1913 p. 1481), par le Sénat en 1919, fait partie du vaste projet sur le régime des jeux non actuellement voté, et que nous étudions dans la Section III de ce chapitre. Lors de la discussion des articles 46 et 47 de la loi du 31 juillet 1920 (*vid. infra* p. 147), un sénateur fit insérer cette disposition à la suite des autres textes détachés du projet. Mais elle fut supprimée par la Chambre, lorsque la loi de Finances revint devant le Sénat, elle ne fut pas rétablie par cette Assemblée qui ne semble pas s'être aperçue de la suppression. Nous ne le regrettons pas, car nous n'avons pas pu nous rendre compte de la nécessité d'une telle disposition législative au point de vue de 1920, pp. 1542 et 1686; *Ch.* 1920, p. 3377).

les avantages positifs en considération desquels l'autorisation est accordée aux casinos (1). »

Ce sont là des motifs bien ingénieux, bien élevés et bien détournés pour expliquer et légitimer une opération fiscale bien utile. Enoncer que pas un centime du prélèvement ne rentre dans les caisses de l'Etat est bien un sophisme, car il est évident que les œuvres soutenues grâce aux fonds du prélèvement, pèseraient d'autant sur le budget général. Quant aux communes, elles tirent des avantages pécuniaires importants des redevances des casinos. Ces ressources exceptionnelles leur permettent de diminuer considérablement leurs centimes additionnels et parfois même de les supprimer complètement.

Sanctions : article 5 de la loi

du 15 juin 1907

Mais un tel régime ne pouvait fonctionner qu'avec un système de sanctions. Les peines sont celles des deux premiers paragraphes de l'article 410 du Code Pénal, c'est-à-dire un emprisonnement de deux mois au moins et de six mois au plus et une amende de 100 à 6.000 francs, avec la peine accessoire de l'interdiction de droits de l'article 42 du Code Pénal. Mais la peine de la confiscation prévue au § 3 de l'article 410 n'est pas applicable.

Le délit prévu par la loi est constitué par « les infractions aux dispositions de la loi », c'est-à-dire non seulement aux dispositions mêmes de la loi, mais aux dispositions des arrêtés d'autorisations dans lesquels la loi a ordonné d'insérer certaines conditions

(1) Thèse du Ministre des Finances (Rapport de M. Justin Godart, *vide infra* D. P. 1912, n° 2306).

qu'elle entend faire respecter par les sanctions qu'elle édicte.

Ces infractions sont poursuivies contre le Directeur du cercle et du casino et contre les membres du Conseil de direction. Contrairement aux dispositions de l'article 410 du Code Pénal, ne sont donc pas inculpés en vertu du texte les agents, préposés et employés du casino, hors le cas, bien entendu, de complicité dans les termes de droit commun de l'article 60 du Code Pénal.

Telles sont les principales dispositions de la loi du 15 juin 1907. Elle se ressent quelque peu de ce caractère provisoire et de circonstance qu'ont voulu lui imprimer ses auteurs. Elle offre trop souvent l'apparence d'un cadre vide, que le pouvoir réglementaire doit remplir, et parfois sur des points essentiels où la carence du législateur est regrettable. Mais enfin, au bout de dix ans de fonctionnement — car on doit défalquer la période de guerre où les casinos ont été fermés — on peut constater qu'elle n'a pas déçu les espoirs de ses promoteurs et que ses principes n'ont pas épuisé toute leur vertu. Certes elle est perfectible, mais quelle loi de ces vingt dernières années ne l'est pas !

SECTION II

Applications réglementaires de la loi du 15 juin 1907

L'article 2 de la loi du 15 juin 1907 donne expressément délégation à l'Administration de déterminer

dans les arrêtés d'autorisation « la nature des jeux de hasard autorisés, leur fonctionnement, les mesures de surveillance et de contrôle des agents de l'autorité, les conditions d'admission dans les salles de jeux, les heures d'ouverture et de fermeture, le taux et le mode de perception du prélèvement fiscal. »

D'autre part, par sa brièveté et son laconisme sur certains points, tels que : conditions administratives de l'autorisation, de l'approbation du cahier des charges proposé par les municipalités, application des règles légales relatives aux organes de direction, au personnel des casinos, la loi de 1907 laissait place à un pouvoir réglementaire étendu.

Enfin l'Administration a reçu de la loi une arme efficace, le *retrait d'autorisation*. Sous la menace de l'exercice de ce pouvoir, elle peut toujours et à tout moment obliger les casinos à obéir à ses prescriptions, sous peine de déclancher la sanction.

De ces diverses sources est donc sorti un régime réglementaire très complet, très détaillé, — débordant même souvent le cadre de la loi, — des jeux dans les casinos, exposé dans de nombreux décrets et arrêtés rendus sans interruption depuis le vote de la loi jusqu'à maintenant (1).

Nous ne voulons pas, nous l'avons déjà indiqué, étudier dans ses détails ce vaste régime de réglemen-

(1) Décrets des 15 et 21 juin 1907, 17 août 1907, 7 avril 1909, Arrêté du 15 avril 1909 et arrêtés d'autorisation (modèles). Instruction ministérielle du 18 mai 1909.

Arrêtés des 18 juillet 1910, 29 décembre 1910, 20 août 1912, 20 juin 1913, 12 juillet 1919.

Décret du 10 septembre 1920.

Arrêtés du 30 septembre 1920.

Décrets du 16 mars 1921.

Arrêtés du 29 octobre 1921, du 24 avril 1922, du 13 décembre 1923.

tation. Mais le divisant arbitrairement en deux périodes, nous laisserons de côté le régime établi au lendemain de la loi et qui a son exposé global dans la grande instruction du 18 mai 1909. L'examen de ce régime a d'ailleurs été déjà fait dans les ouvrages d'études de la loi de 1907 dont nous avons donné les références.

Mais dans la seconde période réglementaire que nous distinguons (arrêtés de 1920, 1921, 1922 et 1923), nous étudierons quelques points qui nous paraissent d'importance et dont le régime a été modifié par ces récentes dispositions réglementaires.

Nous retiendrons donc deux intéressantes questions :

1° Celle de la direction des cercles et casinos de la loi de 1907.

2° Celle du personnel des casinos et celle si importante et si controversée des pourboires de ce personnel.

Puis nous devrions examiner plusieurs autres points : les prêts aux joueurs et le régime des chèques dans les casinos d'une part, — et d'autre part, les exclus et interdits de jeux. Mais ces sujets réglementaires étant communs à la loi de 1907 et aux articles 47 à 49 de la loi du 30 juin 1923, nous en renvoyons l'étude à l'examen de ces articles.

Enfin rompant un peu notre division chronologique, nous donnerons dans un appendice quelques notions de la « cagnotte » et du système des carnets de tickets, car nous aurons à retrouver l'une et l'autre question dans notre examen de la loi du 30 juin 1923.

§ 1.

La Direction des jeux.

L'article 3 de la loi fixe impérativement les organes de direction du casino. L'Administration a développé pratiquement cet article. Dès 1909, la base de sa réglementation est établie : un Directeur et un Comité de direction de trois membres au moins, y compris le Directeur, doivent obligatoirement être mis à la tête du casino.

Si l'établissement n'est pas organisé en Société, c'est le titulaire de l'autorisation qui sera Directeur, et il s'adjoindra au moins deux personnes.

Si le casino est aux mains d'une Société (1), le règlement détermine exactement, selon qu'on se trouve en face d'une Société en nom collectif, d'une Société en commandite simple ou par actions, ou d'une Société anonyme, qui devra être Directeur et qui devra être membre du Comité de direction.

Et dès 1909 était fixé ce grand principe, que les membres du Comité de direction ne pouvaient en aucun cas être employés salariés du cercle ou du casino.

Les noms, professions et domiciles du Directeur et des membres du Comité de direction doivent être portés à la connaissance de l'Administration. Mais leur choix n'est nullement soumis à l'agrément de celle-ci, qui ne peut s'opposer à leur nomination, du moment qu'ils remplissent les conditions exigées par l'article 3 de la loi de 1907.

(1) Celle-ci devra être constituée conformément aux lois françaises, car l'arrêté du 29 octobre 1921 interdit à des Sociétés étrangères d'exploiter en France des casinos.

Les deux arrêtés du 30 septembre 1920 et du 29 octobre 1921, ont renforcé ce régime d'une manière énergique. En 1920, l'Administration décide de prévoir une procédure de révocation du Directeur et du Comité de direction : « En cas d'inobservation du cahier des charges et des prescriptions des arrêtés ministériels, et s'il ne paraît pas opportun d'appliquer immédiatement à l'égard d'un établissement organisé en Société (1) une sanction plus rigoureuse, le Ministre de l'Intérieur peut, soit dissoudre le Comité de direction en révoquant le Directeur et les autres membres, soit prononcer des révocations individuelles (2). » Les membres révoqués ne pourront accomplir aucun des actes de leur fonction et auront interdiction de pénétrer non seulement dans les salles de jeux, mais aussi dans tous les autres locaux dépendant du casino.

C'est là un système de sanction tout prétorien qui se superpose à celui de la loi de 1907 qui prévoit, on s'en souvient : 1° le retrait de l'autorisation dans les deux cas d'inobservation du cahier des charges ou des clauses de l'arrêté ministériel d'autorisation ; 2° des poursuites pénales en vue « d'infraction aux dispositions » de la loi.

Mais la loi, en déterminant impérativement les organes de direction des casinos qu'elle ne soumet pas à l'agrément préalable de l'Administration, ne semble pas lui avoir donné un droit de révocation si grand, surtout dans ces termes vagues, et avec cette curieuse réserve « s'il ne paraît pas opportun..., etc. »

(1) « Anonyme » restreint l'arrêté de 1921.

(2) Arrêté du 30 septembre 1920, art. 3.8.

Un tel système nous paraît en antagonisme avec les principes de la loi.

Ou bien le Comité de direction se mettra en infraction avec les dispositions de la loi de 1907 et devra dès lors être poursuivi pénalement. Mais alors l'Administration, en vertu du régime de l'arrêté du 30 septembre 1920, pourra ne pas tenir compte de ce délit, elle pourra pénalement l'absoudre et appliquer sa sanction nouvelle, si elle estime que ce n'est pas « opportun » de mettre en branle les tribunaux correctionnels.

Ou bien, sans se mettre en infraction avec les dispositions de la loi, le Comité de direction peut, dans les deux cas prévus, mériter le retrait d'autorisation. Dans ce cas, toujours en vertu de l'arrêté de 1920, l'Administration pourra distinguer entre la Société qui restera titulaire de l'autorisation et son organe de direction des jeux qui sera révoqué. Tout cela est peut-être pratiquement bien nuancé et commode, mais nous avons le droit de trouver l'interprétation de la loi bien prétorienne.

L'arrêté de 1921 insiste sur l'idée que ni le Directeur, ni le Comité de direction, ne doivent retirer des jeux aucun bénéfice direct : pourcentage sur le produit brut, participation à la répartition de la masse commune des pourboires. Cela pour éviter de tourner la règle primordiale et expresse de la loi que le casino ne peut se substituer un fermier de jeux.

Enfin l'arrêté de 1921 a voulu obliger le Directeur à surveiller en personne son établissement : le Directeur du casino est tenu de rester en permanence dans la station tant que les jeux fonctionnent ; il ne peut s'absenter qu'exceptionnellement, pour une courte

durée seulement et à la condition qu'il soit remplacé par un membre du Comité de direction.

Et même, une fois la saison terminée, le Directeur doit rester connu de l'Administration et à sa disposition pour lui fournir, s'il est besoin, tous renseignements utiles pour son contrôle : les obligations du Directeur n'ont pas leur terme marqué par la fin de la saison des jeux, mais durant toute l'année.

Ce sont là encore de curieuses prescriptions, d'ailleurs celles-là pleinement légitimes.

§ 2.

Le personnel et la question des pourboires.

L'article 3, § 2, de la loi du 15 juin 1907, décide que « tous les employés à un titre quelconque dans les salles de jeux » doivent être « Français, majeurs, jouissant de leurs droits civils et politiques ». C'est la seule disposition de la loi qui vise le personnel. Mais sur ce point, l'Administration est intervenue avec abondance et ses prescriptions doivent être étudiées avec quelques détails.

Dans l'Instruction de 1909, nous trouvons cette règle que toutes les personnes employées à un titre quelconque dans les salles de jeux doivent être agréées par l'Administration, qui peut en requérir le renvoi, et cette réquisition est obligatoire pour le Directeur. Ceci n'est pas dans la loi, mais enfin peut s'expliquer par une nécessité de contrôle. De même, en plus des pièces établissant la qualité de Français, majeur, jouissant des droits civils et politiques, l'employé doit, en vertu de cette même instruc-

tion, exhiber un extrait de casier judiciaire et un certificat de bonne vie et mœurs (1).

Enfin, aucun employé des salles de jeux, — pas plus d'ailleurs que le reste du personnel du casino, — ne peut participer au jeu, ni directement, ni par personne interposée.

En revanche, ces employés s'occupent seuls de l'exploitation matérielle des jeux, sous la direction du Directeur et des membres du Comité de direction, à l'exclusion de toute autre personne intéressée dans le casino.

Mais de graves difficultés sont nées et un grave conflit, qui n'a peut-être pas encore reçu sa solution définitive, s'est produit du fait que l'Administration a voulu intervenir et est intervenue effectivement dans les relations de salaires entre les Directeurs et les employés de salles de jeux. C'est la grave question des *pourboires* que nous allons maintenant exposer.

Entendant régler les modes de rétribution des employés des salles de jeux, l'Administration posa dans la circulaire de 1909, les principes suivants :

1° Toutes les personnes employées à un titre quelconque dans les salles de jeux doivent recevoir une rémunération fixe, à l'exclusion de toute remise sur le produit des jeux, part ou intérêt dans les produits de l'établissement. Ceci pour éviter sans nul doute une opposition d'intérêt entre l'employé chargé de l'exploitation matérielle du jeu et le ponte. L'intention de l'Administration est excellente, mais son texte dépasse le but recherché : il exigeait une rému-

(1) L'arrêté du 13 décembre 1923 reproduisant des arrêtés antérieurs, spécifie qu'aucune femme ne peut avoir d'emploi à l'intérieur des salles de jeux.

nération fixe de la part du casino, tandis qu'il nous apparaît que, du moment que l'employé n'est pas intéressé au jeu, les conventions étant libres entre les parties, tout autre système de salaires entre le casino et ses employés doit être licite.

2° Mais une situation de fait existait et existe : le joueur gagnant et même perdant a coutume de donner un pourboire au croupier, à l'employé de la table de jeux.

Qu'est juridiquement le pourboire ? On peut hésiter entre deux interprétations : on peut le considérer comme une rémunération par laquelle le joueur tient à récompenser le travail de l'employé, grâce auquel il peut se procurer le plaisir du jeu, rémunération fixée d'ailleurs arbitrairement par le joueur et son bon vouloir. Cette opération juridique est pleinement licite, le jeu auquel se livre le joueur est un jeu autorisé, l'exploitation de ce jeu est expressément licite, et donne lieu à des contrats licites. Ou bien on peut voir dans le pourboire un don manuel ordinaire, libéralement consenti, nullement sollicité, aussi pleinement légal que toutes les autres espèces de pourboires aux garçons de café, chasseurs, etc... Quant à nous, nous adopterons cette dernière manière de voir, le caractère spontané, qui est juridiquement essentiel dans le pourboire, — bien qu'en fait, dans les casinos, les pourboires soient régis par certains usages, — nous paraît quelque peu difficile à concilier avec l'idée de rémunération. Il ne semble pas d'ailleurs que l'adoption de l'une ou de l'autre de ces explications puisse changer les déductions spéciales au point qui nous intéresse.

En dehors de toute disposition légale spéciale, et l'intervention du législateur serait en matière de

pourboires une innovation, — le pourboire remis par le joueur à l'employé devient sa propriété. Mais si ces pourboires atteignent une somme assez importante et s'ils s'ajoutent au salaire, par une simple règle économique, l'employeur diminuera ce dernier d'autant, ou bien s'attribuera une part de ces pourboires. Ce sont là deux types de conventions entre les directions des casinos et leurs employés dont on peut imaginer les variantes.

Enfin, il est évident que ces employés recevront suivant leurs fonctions, leur place, leurs qualités propres, plus ou moins de pourboires, on peut imaginer dès lors de les répartir en une masse commune pour en faire une équitable répartition entre tous les employés des salles de jeux.

Toutes ces combinaisons sont licites en droit civil, mais que valent-elles eu égard aux principes de la loi de 1907 ? Le fait que le pourboire tombe désormais en tout ou en partie, directement ou indirectement dans la caisse du casino, va-t-il modifier, étant donnée la loi de 1907, les solutions juridiques que nous venons d'indiquer ?

Il est indiscutable que la loi a entendu fixer les conditions dans lesquelles les exploitants de jeux qui sont les tenanciers des casinos, peuvent retirer des bénéfices du jeu.

Ces bénéfices résulteront de ce que la loi appelle « produit brut » des jeux, déduction faite :

1° Cela va sans dire, des frais généraux et des dépenses d'exploitation.

2° Des prélèvements de la commune et de l'Etat, calculés de telle sorte que, s'ajoutant à la première source de dépenses, ils n'empêchent pas, au taux pro-

hibitif, l'établissement de retirer des bénéfices, c'est-à-dire de fonctionner.

Or, sur quoi doit porter le prélèvement ? Sur le « produit brut » des jeux, dit l'article 4 de la loi du 15 juin 1907. Mais qu'entendait le législateur par « produit brut » ? M. Marcel Régnier, dans son rapport de la loi de 1907 à la Chambre (1), parle d'un prélèvement sur les « recettes brutes » des jeux, puis un paragraphe plus loin, l'honorable député dit qu'il faut effectuer un prélèvement sur « les produits du jeu ». Puis il insiste pour recommander au fisc « de rechercher par tous les moyens les sommes qui seront frappées. »

Lors de la discussion à la Chambre de l'article 4, le système du prélèvement supprimé, fut rétabli par un amendement de MM. Marietton et Bedouce, et M. Bedouce soutenait ainsi son amendement : « Les 15 % seront prélevés d'une manière générale, ferme et certaine, sur toutes les cagnottes, c'est-à-dire sur tous les produits du jeu (2). »

Il semble donc bien que dans l'esprit du législateur tout produit du jeu qui tombait dans la caisse du casino devait être soumis aux prélèvements de l'Etat et des communes : tout produit du jeu qui serait soustrait à ces prélèvements et serait acquis dans son intégralité au profit du casino, serait générateur de fraude fiscale passible des peines de l'article 5 de la loi de 1907.

Mais le décret du 15 juin 1907 (3) énuméra seulement comme « produit brut » des jeux les diverses

(1) Doc. Parl. Ch. 1907 n° 820.

(2) Déb. Parl. Ch. 1907 p. 749.

(3) Article 6.

cagnottes constituées différemment suivant les jeux, comme nous l'indiquerons dans l'appendice à cette section, et ne considère pas les pourboires comme *produit du jeu*.

Or il est bien évident que si le casino exerce un prélèvement direct sur les pourboires, ou diminue — jusqu'à zéro — les salaires fixes des employés bénéficiaires de pourboires, il retire de ces pourboires un profit direct ou indirect du jeu. Si par prélèvement sur les pourboires, leur réunion en une masse commune et leur répartition entre tout le personnel du casino, l'établissement dans son bilan peut inscrire néant au compte de frais du personnel, il est clair que la somme qu'aurait dû inscrire le casino à ce compte vient en bénéfice net au casino, qui ainsi tire du jeu un bénéfice non soumis aux prélèvements des communes et de l'Etat qui ne portent que sur le « produit brut des jeux », tel que le définit le décret du 15 juin 1907 (1).

Aussi, voulant mettre en accord un système de *pourboires avec les principes de la loi de 1907*, la circulaire de 1909 décidait :

a) que les croupiers n'étaient autorisés à accepter les pourboires qui peuvent leur être offerts qu'en

(1) Nous insistons sur ce point qui semble évident, parce que dans l'arrêté du 30 septembre 1920, p. 30, note 1, on peut voir affirmer par l'Administration que le casino ne retire aucun bénéfice du pourboire : « Si un joueur heureux donne cent francs au croupier, ce dernier en conserve une partie et le reste est réparti entre l'ensemble du personnel, mais la caisse du casino n'est ni plus riche ni plus pauvre, que si ces cent francs n'avaient pas été donnés ». Il semble bien pourtant que si ces cent francs n'avaient pas été donnés, le casino eût dû, sur le produit brut des jeux, les donner en salaires partie au croupier, partie à l'ensemble du personnel.

vertu d'une simple tolérance, toujours révocable en cas d'abus ;

b) il y avait *abus* notamment *si*, au lieu de laisser au personnel des salles de jeux le bénéfice de ces pourboires, *l'établissement s'en attribuait une part à lui-même*.

Un régime tout différent de celui de 1909 était instauré par un arrêté du 29 décembre 1910, lui-même modifié par l'arrêté du 12 juillet 1919, enfin complètement remanié par l'article 4 de l'arrêté du 30 septembre 1920, où nous prendrons l'exposé final du système.

L'article 2 de l'arrêté du 29 décembre 1910 commence par légitimer un des modes de rémunération que nous avons exposés. Il déclare que, « pourront toutefois ne recevoir aucune rémunération spéciale de l'établissement ceux de ces employés pour lesquels la part qui leur serait réservée dans les pourboires constituerait une rétribution suffisante ».

Et puis, finalement, à partir de 1920, les principes que l'Administration impose en matière de pourboires sont les suivants :

1° L'Administration maintient le caractère toujours révocable du pourboire, puis déclare que, sauf stipulation contraire, les pourboires sont « la propriété personnelle et exclusive des employés qui les ont reçus ».

2° Mais les Directeurs de casinos pourront néanmoins prélever une quote-part sur ces pourboires au profit d'une masse commune, à la condition de se conformer à un règlement spécial annexé à l'arrêté.

3° Cette masse commune, créée en 1910, était ainsi régie :

a) La masse commune est constituée par un prélèvement effectué sur les pourboires personnels de chaque employé, fixé d'un commun accord entre le casino et l'intéressé, mais ne pouvant être inférieur respectivement à 40 % et 60 % pour les croupiers et changeurs au baccara. Il semble qu'un maximum eût dû être fixé : au contraire, ce fut un minimum. Et ce système était d'autant plus dur pour le personnel que la pratique « consistant à attribuer à certains employés une part sur les pourboires, quitte, si cette part n'atteint pas le montant du salaire convenu, à compléter ce salaire par un prélèvement sur la caisse du casino, était formellement interdite. »

b) L'attribution de cette masse commune aux bénéficiaires souleva encore de plus graves difficultés.

A l'origine, la masse était faite, comme nous l'avons vu, pour améliorer les « *employés des jeux* » moins favorisés, puis l'arrêté du 12 juillet 1919 admit au partage des pourboires non plus seulement les croupiers et changeurs, mais le petit personnel affecté à d'autres services que celui des salles de jeux. Puis, l'arrêté du 30 septembre 1920 admet tous les employés des services normaux du casino, au nombre desquels il fait entrer les employés du restaurant. Enfin un arrêté du 29 octobre 1921 déclare que les employés qui, par la nature de leurs fonctions, ne résident pas dans la ville siège du casino, peuvent néanmoins participer au partage de la masse commune. Il en est ainsi par exemple des employés du siège social, lorsque celui-ci est à Paris. Les employés bénéficiaires directs des pourboires s'émurent vivement de cette situation et portèrent contre les casinos les accusations plus graves, celles par exemple, d'ad-

mettre au partage des pourboires des employés fictifs et des non-français.

Quoi qu'il en soit, il est indéniable que la plupart des casinos payèrent et paient encore actuellement *tout leur personnel*, quel qu'il soit, au moyen de cette masse commune de pourboires.

Les protestations du personnel aboutirent le 24 avril 1922 à un nouvel arrêté sur les pourboires, arrêté qui semblait satisfaisant. Il supprimait le minimum de 40 et 60 % et obligeait les casinos à l'affichage de la liste des bénéficiaires de la masse commune. Nul ne pouvait faire partie de cette liste s'il n'était Français. Mais au bout d'un an de fonctionnement, cet arrêté dut être à son tour remplacé par l'arrêté du 13 décembre 1923, régime actuel que nous devons exposer.

L'Administration admet enfin le principe que les questions de pourboires sont débattues librement entre employeurs et employés en dehors de toute intervention de l'Administration. Le prélèvement est donc toujours possible, la masse commune peut être maintenue et attribuée à tous les bénéficiaires que choisira le casino, et l'arrêté parle incidemment d'« employés de casino » attributaires dans la répartition de la masse commune, sans distinguer des autres les employés des salles de jeux. Enfin elle oblige les casinos à fournir un état des sommes distribuées.

Mais après cette instruction comme sous le régime des arrêtés, la caisse du casino va s'enrichir comme précédemment de tout ce qu'elle ne sera pas obligée de décaisser pour payer tous ses employés, lesquels seront uniquement payés par un prélèvement opéré sur les pourboires des croupiers et changeurs. Que

veut dire désormais dès lors cette interdiction platonique de l'arrêté de 1923 « qu'aucune partie des pourboires ne soit détournée au profit de l'établissement lui-même ? »

Conclusion sur la question
des pourboires

Quelle conclusion devons-nous tirer ? M. de Kerguézec, lors des discussions de 1913 (1), avait déposé un argument ainsi conçu : « Il sera fait une masse des pourboires dans chaque casino. Sur cette masse, il sera fait un prélèvement de 25 % dont le produit sera employé en subventions aux communes pour travaux de construction ou de réparation des chemins ruraux ».

M. de Kerguézec, quelques séances auparavant, s'était élevé contre le chiffre des pourboires que pouvaient toucher les croupiers et qu'il déclarait scandaleux, l'honorable député ne semblant d'ailleurs pas soupçonner que sur ces pourboires « scandaleux » les casinos prélevaient un minimum obligatoire de 40 à 60 %. Il envisageait donc une masse spéciale, soumise à un prélèvement spécial, avec une affectation spéciale.

M. Klotz, ministre de l'Intérieur, n'admit pas cette manière de voir. Il considéra qu'« au point de vue civil, c'était chose grave que l'intervention du législateur et de l'Etat motivé par le fait qu'une personne donnera un pourboire à un autre ». Et il affirma qu'à son sens le seul remède du mal était la suppression

(1) Séance de la Chambre du 22 mai 1913. Déb. Parl. Ch. 1913, pp. 1505 et 1506.

pure et simple des pourboires, et il s'engagea à la réaliser par arrêté ministériel. M. de Kerguézec retira son amendement, mais le ministre de l'Intérieur ne tint pas ses promesses : législativement, la question des pourboires en resta là.

Faut-il supprimer le pourboire ? Nous estimons qu'une pareille prohibition aurait plus d'inconvénients que d'avantages. La suppression favoriserait le pourboire clandestin, impossible à surveiller, et qui serait loin de moraliser les salles de jeux. Le pourboire doit donc, selon nous, être maintenu, mais à quelles conditions ?

Il serait à désirer tout d'abord que des *conventions collectives de travail* fussent conclues entre les casinos et leurs employés. Ces conventions détermineraient les modes de rémunération qui consisteraient soit en des salaires fixes en totalité, à eux versés directement par la caisse du casino, soit en l'abandon total des pourboires directement reçus par les employés, soit en une combinaison des deux systèmes en cas d'insuffisance des pourboires, toutes modalités librement débattues, comme pour toute autre espèce de salarié à traitement fixe ou à pourboire.

Reste ensuite à savoir s'il convient de soumettre à des prélèvements d'Etat cette source considérable de recettes que sont les pourboires dans les casinos. Sur ce point nous avouons notre indécision.

En faveur d'un prélèvement, on pourrait faire valoir un profit immédiat pour le Trésor, évaluable à une dizaine de millions. D'autre part, on dissiperait cette équivoque qui consiste à déclarer que les pourboires sont la *propriété exclusive de ceux qui*

les reçoivent, tandis qu'en réalité, leur plus grande part est recueillie par les casinos.

A cette thèse, on répond que si les pourboires étaient ainsi soumis à prélèvements d'Etat, les casinos, accablés par les frais généraux, obligés désormais de rétribuer leur personnel sur leurs bénéfices, feraient immanquablement faillite, ou bien les directions actuelles, qui donnent satisfaction à l'administration, seraient remplacées par des personnages moins scrupuleux et qui essaieraient de faire face aux nouvelles charges par des procédés dont même le produit actuel des jeux aurait à souffrir. Faillites de casinos, abaissement de la moralité, diminution de la matière imposable, telles seraient les conséquences, paraît-il, de la taxation des pourboires.

On fait valoir enfin deux arguments. D'une part, il serait contraire à tous les principes fiscaux de taxer une libéralité bénévole, et une pareille taxation des pourboires des employés de casinos, aboutirait logiquement à l'établissement d'impôts sur les pourboires des garçons de café, chasseurs, etc., ce qui apparaît comme impossible. D'autre part, les salaires des employés de casinos seraient réduits, paraît-il, du fait que les directions en déduiraient les nouveaux prélèvements ; les pourboires mêmes diminueraient, les joueurs devant être, affirme-t-on, moins généreux s'ils savaient qu'une partie de leurs libéralités va à l'Etat.

Nous avons exposé les deux thèses antagonistes ; il ne nous appartient pas, mais au législateur d'en décider.

APPENDICE

La cagnotte et le carnet de tickets

Nous voulons enfin donner quelques notions succinctes sur la « cagnotte » et le système des carnets de tickets.

La Cagnotte

La cagnotte (1) est, suivant l'excellente définition de M. de Rothschild (2), « le pourcentage que les tenanciers d'un établissement où l'on joue perçoivent à leur bénéfice personnel sur les enjeux. »

Il n'y a pas de cagnotte pour le jeu des petits chevaux ou de la boule. En effet, le croupier jouant, au nom de l'établissement contre les joueurs, reçoit du premier au début de la partie une avance, et le produit brut des jeux consiste dans la différence entre le montant de cette avance et le total de l'encaisse constaté en fin de partie. Et c'est sur cette différence contrôlée à l'aide de ces deux chiffres que s'exercent les prélèvements de la loi de 1907.

Mais au baccara, c'est un joueur qui tient la banque, le cercle retirera dès lors son bénéfice par un prélèvement sur les enjeux : au baccara à deux tableaux par un pourcentage sur la somme mise en banque ; au baccara chemin de fer par un prélèvement sur chaque coup de gain réalisé par le banquier.

A l'écarté simple, la cagnotte sera constituée par un prélèvement sur les enjeux du côté gagnant ; à la chouette à l'écarté, par un prélèvement sur la somme

(1) Le sens donné ici au terme « cagnotte » est, on s'en rend bien compte, celui de : sommes enfermées dans la boîtier-tirelire appelée « cagnotte ».

(2) Prop. de loi 1922, p. 2, *v. infra*.

mise en banque par le chouetteur, de la même manière qu'au baccara à deux tableaux.

Enfin les dispositions d'application de la loi de 1907 appellent « cagnotte aux petits jeux », le droit fixe par séance, sans qu'il soit tenu compte ni de la nature du jeu, ni de la durée de la séance, ni de l'importance des enjeux qu'acquitte chaque joueur au moment où il prend place à une table de bridge, de whist, de bésigue ou de piquet.

On voit donc comment l'établissement où l'on joue, cercle ou casino, tire profit, sous le nom de cagnotte, des jeux où le personnel de l'établissement ne prend pas part à la partie.

On comprend dès lors l'importance qu'il y a à régler le taux de ces prélèvements. C'est ce qu'ont fait successivement l'Instruction de 1909 et les arrêtés de 1920 et 1921 (1). Nous n'indiquerons que les taux des instructions les plus récentes, et pour le baccara :

Pour le baccara à deux tableaux, le prélèvement ne devra pas excéder 10 % des sommes mises en banque, sans toutefois descendre au-dessous de 5 francs.

Mais si, par suite d'une modalité fréquente, le prélèvement s'opère partie sur les sommes mises en

(1) Les arrêtés de 1920 et 1921 ont réglé également l'emploi des sommes laissées sur les tables de jeux ou à proximité, sans que l'on sache à qui elles appartiennent et qui dans le langage spécial des maisons de jeux, sont dénommées « orphelins ». Si le propriétaire légitime de ces sommes trouvées se fait connaître et peut établir son droit sans contestation possible, les sommes lui sont restituées. Dans le cas contraire, le casino encaisse ces sommes, mais les attribue par moitié au bureau de bienfaisance et aux hospices de la commune, siège des casinos, et s'il n'y a pas d'hospices, la totalité reviendra au bureau de bienfaisance.

banque et partie sur le bénéfice réalisé par le banquier, il sera de 5 % au maximum sur chacune de ces parties soumises au prélèvement.

Au baccara chemin de fer, le prélèvement maximum du gain, depuis 50 francs, où il sera de 5 francs au maximum sur deux coups de gain, jusqu'à 300 francs, où il sera de 15 francs, et ainsi de suite, en ajoutant 5 francs par fraction de 100 francs.

Tout autre prélèvement, dit l'Instruction, est formellement interdit.

Les Carnets de tickets

Comment va-t-on dès lors contrôler ces prélèvements qui s'opèrent tout le long de la partie et parfois à chaque coup, contrôle indispensable, puisque c'est sur eux que s'exerce le prélèvement fiscal ?

Par le système des carnets de tickets, établi par le Décret du 21 juin 1907, et qui constituent, selon l'Instruction de 1909, la base même de la comptabilité spéciale des jeux.

Il est fourni par l'Administration aux établissements des carnets de tickets à souche de différentes valeurs : 0.50, 5, 20 et 100 francs. Voici, si nous prenons l'exemple du baccara à deux tableaux, les règles d'emploi : une banque ayant été adjugée pour une certaine somme, un prélèvement va donc être effectué au profit de la banque. Le croupier, c'est-à-dire l'employé de l'établissement chargé d'effectuer ce prélèvement, annoncera à haute voix le montant de ce prélèvement et isolera bien en vue la somme à proximité de l'ouverture de la cagnotte. Puis il détachera les tickets correspondant à la somme prélevée. Enfin, il versera très ostensiblement dans la cagnotte

les billets de banque ou les jetons constituant la somme prélevée (1).

Quant aux tickets eux-mêmes, ils seront laissés quelques instants sur la table pour qu'on puisse les contrôler, puis doivent être déchirés.

Les souches des carnets soigneusement datées, donneront le total des prélèvements effectués au profit de l'établissement.

Ce sont là des pratiques que nous retrouverons lors de notre étude de la loi de 1923 sur les cercles, où le produit brut des jeux résulte exclusivement, comme pour la loi de 1907, de prélèvements sur les cagnottes.

Voilà donc quelques-unes des dispositions réglementaires d'application de la loi du 15 juin 1907. Elles aboutissent à un contrôle minutieux du jeu, et de tout ce qui l'entoure et le sert. Et ce qui est intéressant à noter en conclusion c'est que ce régime réglementaire est énergiquement sanctionné. L'article 5 de la loi punit des peines de l'article 410 du Code Pénal toutes infractions aux dispositions des articles 1 à 4, c'est-à-dire non seulement les dispositions mêmes du texte, mais celles qui seront établies par l'administration en vertu de la délégation à elle donnée par l'article 2 que nous avons reproduit.

(1) Lorsque la cagnotte contient une somme supérieure au montant des tickets détachés, le Directeur du cercle sera poursuivi pour infraction à la loi de 1907, en vertu de l'article 5 de la loi. Car ce Décret du 21 juin 1907 constitue bien les dispositions relatives au taux et mode de perception du prélèvement et qui devront être déterminées par l'Administration et que les Directeurs des cercles doivent observer, sous peine de poursuites correctionnelles. Cette décision que nous relevons dans un jugement du Tribunal correctionnel Montreuil-sur-Mer (5 décembre 1907, A. E. Th. 1907, p. 186) a été la première application jurisprudentielle de la loi de 1907.

Mais la question pourrait alors se poser : en dehors des matières prévues par cette délégation (nature et fonctionnement des jeux, surveillance et contrôle des agents de l'autorité, conditions d'admission dans les salles de jeux, heures d'ouverture et de fermeture, taux et mode de perception du prélèvement fiscal), les dispositions réglementaires — et celles qui ne peuvent entrer dans cette énumération sont nombreuses — bénéficieraient-elles de la sanction de l'article 5 ?

Nous devons, sur la réponse à cette question, reproduire deux décisions jurisprudentielles, qui se contredisent d'ailleurs légèrement.

Un jugement du Tribunal Correctionnel de la Seine, du 10 décembre 1912 (1), s'exprime ainsi :

« Attendu que par les décisions administratives et par l'arrêté d'autorisation, il était interdit au personnel du casino de participer aux jeux et de faire des prêts aux joueurs ;

« Qu'il résulte des faits que le prévenu a fait consentir des prêts aux joueurs par le caissier de l'établissement ;

« Attendu que les sanctions de la loi de 1907, s'appliquent aussi bien aux infractions aux dispositions de cette loi, qu'aux infractions à la réglementation résultant des décisions de l'autorité administrative et de l'arrêté d'autorisation. »

Le Tribunal Correctionnel de Nice est moins formel (2) :

« Attendu qu'aucune disposition des arrêtés d'autorisation n'a interdit les prêts aux joueurs ;

(1) A. E. Th. 1913, p. 9.

(2) 9 avril 1913. A. E. Th. 1913, p. 117.

« Que cette instruction ne résulte que d'une circulaire ministérielle, elle-même modifiée par l'autorisation d'accepter les chèques ;

« Que l'on conçoit que des prescriptions aussi variables et temporaires qui sont l'indice de tâtonnements obligatoires dans une matière nouvelle n'aient pas trouvé place dans les arrêtés ministériels sus-énoncés, mais qu'elles ne peuvent pas profiter de la sanction pénale que la loi attache à l'inobservation des arrêtés d'autorisation. »

Sans insister davantage sur cette question, d'intérêt assez peu pratique, nous pensons que, toute sanction pénale étant de droit strict, qu'il y faut répondre par la négative, quelque peine qu'on dût faire à l'Administration. L'Administration ne pourrait appliquer que la sanction administrative du retrait d'autorisation.

SECTION III

Essai de l'établissement d'un régime des jeux par modifications à la loi du 15 juin 1907 (1)

C'est à partir de 1912 que se place, comme nous l'avons dit, une importante et intéressante tentative de modification de la loi du 15 juin 1907.

Cet essai eut une courbe assez curieuse : d'origine exclusivement fiscale, ne voulant porter atteinte

(1) Documents parlementaires sur cette question :

Projet de loi du Gouvernement, D. P. Ch. 1912 n° 2217 ; Rapport de M. Justin Godart, D. P. Ch. n° 2306, et Rapport supplémentaire, D. P. Ch. n° 2306 annexe 13 mai 1913, *J. O.*, D. P. 1913 p. 588 et D. P. Ch. 1913 n° 2711 et annexe ; Pro-

qu'aux dispositions de la loi de 1907 relatives au prélèvement, il aboutit après des discussions longues, passionnées, où la politique ne fut pas absente, au vote par la Chambre en 1912 d'un projet voté avec modification en 1919 par le Sénat, au titre quelque peu ambitieux de « loi relative au régime des jeux », mais qui, débordant le but fiscal, comprend des dispositions pénales et civiles.

Un projet de loi fiscal

Il était normal que le rendement du produit des jeux augmentant, et en particulier celui des grands casinos, les législateurs fussent tentés d'augmenter au profit des œuvres de bienfaisance, le rapport du prélèvement. C'est ce qu'entendit réaliser M. le député de Kerguézec quand, lors de la discussion de la loi de finances 1912, il déposa un amendement tendant à établir un tarif progressif sur le produit brut des jeux. Et, voulant remédier à un mal que nous aurons à exposer, il demandait aussi dans cet amendement qu'un droit d'entrée fiscal fut établi dans les cercles et casinos de la loi de 1907.

Adopté par la Chambre, cet amendement fut disjoint par le Sénat, mais le Gouvernement nomma une Commission interministérielle. Cette Commission, après de longues et laborieuses séances, élaborâ un

position de loi et rapport de M. Pourquery de Boisserin, D. P. Ch. n° 2709 et 2712; Débats parlementaires Ch., séances des 6, 9, 14, 19, 20, 22 mai 1913, *J. O.*, Déb. Parl. Ch. pp. 1330, 1348, 1372, 1446, 1471 et 1498; Dépôt au Sénat le 10 juin 1913; Rapport de M. Henri Michel, S. 1914 n° 174; Rapport supplémentaire D. P. 1919 S. p. 211, n° 126; discussion Sénat, séances des 22 mai 1919 et suivantes. Débats Parl. S., pp. 767 à 818, 1919; Ch. D. P. 1919 n° 6211, p. 1068; n° 6484 p. 2080; n° 89, 12^e législature, p. 89.

projet de loi qui, renvoyé à la Commission du budget de la Chambre, fut accepté sans modification et favorablement rapporté par M. Justin Godart.

Ce projet comprenait trois dispositions fiscales :

1° Un tarif progressif augmentant le pourcentage de l'Etat sur le produit des jeux dans les casinos dont le rendement dépassait 500.000 francs.

2° Un tarif dégressif de maxima pour les redevances que les communes peuvent exiger des casinos en vertu de leurs cahiers des charges.

3° Un droit de timbre de 0 fr. 25 à 10 francs frappant les entrées dans les casinos.

Les discussions à la Chambre sur les jeux des 6 au 22 Mai 1913

La discussion de ce projet purement fiscal prit à la Chambre une grande ampleur. La question du jeu lui-même fut remise en discussion et la loi de 1907 y fut l'objet de si âpres critiques que son existence même fut menacée.

Le législateur moraliste qui voudra trouver des accents pour condamner le jeu, sa réglementation par l'Etat, et son utilisation fiscale, n'aura qu'à reprendre dans cette discussion les discours de MM. Jacques Piou, de Kerguézec, Millevoye, Joseph Denais, Victor Augagneur. Ces orateurs firent tant et si bien que la Chambre prenait dans sa séance du 9 mai en considération un contre-projet de M. Jacques Piou ainsi conçu :

« La loi du 15 juin 1907, réglementant les jeux dans les cercles et casinos des stations balnéaires et climatiques, est abrogée.

« Toutes les autorisations délivrées depuis le 15 juin 1907 demeureront révoquées six mois après la promulgation de la présente loi. »

Cet amendement, renvoyé devant la Commission du budget, était repoussé par elle au fond, mais « la Commission du budget interpréta le vote de la Chambre comme l'expression de sa volonté de voir inscrire dans la loi un certain nombre de garanties nouvelles contre l'extension du jeu (1). »

Ces paroles du rapporteur synthétisent bien, en effet, le caractère du projet voté en définitive par la Chambre le 22 mai 1923, et qui, rejetant au fond la thèse du contre-projet Piou, notait ces garanties supplémentaires que nous allons maintenant examiner, les étudiant en fonction des discussions parlementaires préparatoires.

Modification de l'article 410 **du Code Pénal**

Les critiques contre l'article 410 du Code Pénal furent très vives au cours de la discussion. Elles vinrent particulièrement de M. de Kerguezec et de M. Pourquery de Boisserin, président de la Commission de la réforme judiciaire. Ces deux députés reprochèrent en premier lieu à l'article 410 de ne punir qu'à un maximum de six mois de prison et de ce fait, de ne pas permettre l'application de la prison préventive pour les délits qu'il réprime. De telle sorte que les délinquants réfugiés, dès le procès-verbal à eux dressé, dans la procédure, ne sont condamnés que

(1) Rapport supplémentaire de M. Justin Godart, séance du 14 mai 1913 et D. P. 1913, n° 2712.

deux ans après, sinon davantage, et laissés en liberté dans l'intervalle, renouvellent leurs délits.

Dès lors, un projet du Gouvernement modifiant l'article 410 du Code Pénal était déposé entre deux séances, rapporté avec modifications par M. Pourquery de Boisserin et voté par la Chambre. Il comportait comme première modification l'élévation des peines de l'article 410 actuel à celles de six mois à deux ans de prison (au lieu de deux à six mois) et à une amende de 200 à 10.000 francs (au lieu de 100 à 6.000). Parmi les incapacités qui pouvaient être prononcées (interdiction de tout ou partie des droits civils et de famille de l'article 42 du Code Pénal), il était expressément spécifié qu'elles l'étaient « sans préjudice des incapacités résultant du décret de 1852, art. 15, § 11 », c'est-à-dire l'exclusion des listes électorales. Enfin le Tribunal pourrait désormais prononcer l'interdiction de séjour de l'article 19 de la loi du 27 mai 1885. Le reste de l'article était sans changement (1).

Modifications à la loi
du 15 juin 1907

Ce que nous avons appelé l'étendue d'application de la loi était modifiée en ce qui concerne les lieux et les durées. En vertu du texte voté, une localité n'aurait pu être reconnue comme station hydro-minérale ou climatique que dans les conditions prévues à

(1) Le projet du Gouvernement comportait un paragraphe 2 tendant à interdire le jeu dans les cercles fermés. Ce paragraphe fut supprimé par la Commission de la Réforme judiciaire. Nous aurons à le retrouver lors de notre étude sur les précédents aux articles 47 à 49 de la loi du 30 juin 1923.

l'article 1 de la loi du 13 avril 1910 (1) ; et le décret prévu par cet article aurait fixé pour chaque station la durée annuelle de la saison des étrangers. Ceci était pour mettre fin, en cette matière, à l'omnipotence de l'Administration, qui, par sa fixation arbitraire des durées des saisons des étrangers, en particulier relativement à la station d'Enghien, fut l'objet de vives critiques au cours de la discussion.

Deux autres catégories de localités étaient soustraites au champ d'application de la loi : d'une part, aucune autorisation de jeu ne pouvait être donnée dans les villes qui sont le siège d'une université, — disposition issue d'un amendement de M. Mistral et voté sans discussion. La Chambre, d'autre part, décida qu'« aucun casino ouvrant des salles de jeux ne pourra être exploité à moins de 100 kilomètres de Paris. » C'était là une disposition visant exclusivement le casino d'Enghien. Nous aurons à revenir en détail sur ce point lors de notre étude de la loi de finances du 31 juillet 1920 (article 82).

Deux dispositions portaient également atteinte aux principes de la loi de 1907. La loi de 1907, on s'en souvient, ne fixe pas de maximum de durée pour les autorisations de jeux données aux casinos. M. Marcel Régnier, rapporteur à la Chambre de la loi, avait même envisagé la possibilité de longues autorisations de dix-huit ans par exemple, « étant donné, disait-il, que les autorisations sont révocables. » C'est ainsi qu'Enghien avait bénéficié d'une autorisation de dix-huit ans. La Chambre considéra et avec raison, selon nous, que de pareilles autorisations étaient trop longues, donnaient trop d'indépendance aux établis-

(1) Note. *Supr.* p. 100, n° 1.

sements, et que la loi de 1907 ne prévoyant d'ailleurs la révocation que dans deux cas nettement définis, il convenait de limiter la durée de ces autorisations à cinq ans au plus (1).

La seconde disposition nous intéresse encore davantage : la nomenclature des jeux autorisés serait désormais établie par décret rendu en Conseil d'Etat. La Chambre avait considéré que le ministre de l'Intérieur ne devait plus être « l'arbitre souverain en matière de jeux de hasard », comme l'avait dit M. Jacques Piou. Nous avons, on s'en souvient, cherché en vain le critérium qu'avait suivi l'Administration pour désigner les jeux de hasard autorisés. La Chambre estima que le Conseil d'Etat serait peut-être un juge plus sûr (2).

Il y avait là un ensemble d'excellentes dispositions qui eussent amélioré grandement la loi de 1907. Nous regrettons vivement qu'elles ne soient pas passées dans notre législation.

Les dispositions fiscales

Enfin, si nous laissons de côté la question du taux dégressif du prélèvement par les communes, dispo-

(1) Nous n'exposons pas ici les dispositions du projet relatives à un renouvellement général de toutes les autorisations qui en seraient résultées. Des dates y étaient fixées qui ont été dépassées depuis longtemps. La même question s'est reposée en 1919 lors de la discussion du Sénat. Nous la passerons également sous silence, leur intérêt est frappé de caducité du fait que la loi n'a pas été votée. Nous sommes restés en ce qui concerne le renouvellement des autorisations, sous le régime de la loi de 1907.

Voir sur ce point : Discours de M. Peyronnet et l'intéressante discussion du Sénat. Déb. Parl. pp. 775 et 806 et suivantes.

(2) Il est intéressant de lire sur ce point le long discours de M. Gillette Arimondi (séance du 22 mai 1913 pp. 1506 et suivantes) qui tend à démontrer, et sa démonstration est assez

sition peu heureuse du projet, mais qui n'est pas apparue dans notre législation (1), nous trouvons dans le projet voté par la Chambre deux dispositions fiscales : l'une établissant la progressivité dans le prélèvement de l'Etat, l'autre établissant un droit de timbre sur les cartes d'entrée : ces deux dispositions sont devenues les articles 46 et 47 de la loi du 31 juillet 1920. Nous renvoyons donc l'étude des discussions de 1913 à leur sujet, à notre examen de ces articles de la loi de 1920.

Les vicissitudes parlementaires du projet

Ce projet voté définitivement le 22 mai 1913 par la Chambre, fut déposé sur le bureau du Sénat le 10 juin 1913 et renvoyé devant une Commission spéciale qui ne tint pas à son sujet moins de dix-sept séances et convoqua devant elle pour les entendre toutes les collectivités, syndicats, délégués intéressés. Elle chargea de rapporter ce projet M. le Sénateur Henri Michel, qui décida dans son rapport de « reproduire aussi exactement et aussi impartialement que possible les diverses thèses qui se sont heurtées au sein de la Commission ».

En fait, le rapport déposé le 26 mai 1914, concluait à des modifications nombreuses du texte de la Cham-

curieuse et impressionnante, que le trente-et-quarante et la roulette sont jeux autrement « honnêtes » que le baccara et la boule, qu'en tous cas, ils sont bien plus faciles à surveiller pour y éviter les tricheries. La Chambre n'a pas cru pourtant suivre son avis et substituer ces jeux aux jeux autorisés, mais semble-t-il pour une raison de procédure parlementaire.

(1) *vide supra* p. 106, note 1.

bre qui apparaissent comme quelque peu édulcoré de par son examen à la Commission sénatoriale :

1° Enghien était maintenu.

2° Les villes d'université pouvaient avoir un casino, mais les étudiants n'y pourraient pas entrer.

3° Les autorisations de casinos pourraient être données pour dix ans.

4° Les dispositions fiscales étaient notablement adoucies au profit des établissements.

Mais le 1^{er} août 1914, ce fut la guerre, les jeux furent suspendus dans les cercles et casinos. Il nous faut attendre 1918 pour voir la question soulevée à nouveau.

M. Eugène Chanal et un certain nombre de ses collègues déposèrent le 28 décembre 1918 sur le bureau de la Chambre une proposition de résolution « invitant le Gouvernement à faire toutes diligences auprès du Sénat pour qu'il inscrive à son ordre du jour le projet voté par la Chambre le 22 mai 1913 ». Cette proposition était adoptée sans discussion par la Chambre le 30 juin 1919 (1).

Le 27 février 1919, presque simultanément, M. Justin Godart ancien rapporteur du projet sur le régime des jeux, déposait une autre proposition de résolution « invitant le Gouvernement à maintenir la suppression des jeux dans les cercles et casinos jusqu'à ce que la loi sur le régime des jeux ait été définitivement votée », proposition que M. Sarrazin rapportait favorablement le 11 mars 1919 au nom de la Commission d'administration générale (2).

(1) D. P. 1918 Ch. n° 5469 p. 2921 et Déb. Parl. Ch. 1919 p. 329.

(2) D. P. 1919 Ch. n° 5756 p. 876, Ch. n° 5821 p. 945.

Dans l'intervalle, M. Henri Michel, le 10 avril 1919, déposait sur le bureau du Sénat un rapport supplémentaire, constatant la « mise au point », par la Commission renouvelée, du projet de 1912-1914. Sans rien changer aux idées directrices, la Commission avait modifié le projet dans ses dispositions purement fiscales, les mettant en accord avec les nouvelles échelles de valeur nées de la guerre. De telle sorte que le 22 mai 1919, soit juste sept ans après le vote de la Chambre, le Sénat entreprenait la discussion du projet.

Cette discussion de 1919 est curieuse à un point de vue en quelque sorte psychologique. Certes, MM. de Lamarzelle, Flaissières, Dominique Delahaye, venus d'horizons politiques divers, parlèrent bien de morale, et réprouvèrent le jeu. Mais combien nous sommes loin des discussions passionnées de 1912, et combien platoniques semblent les protestations contre cette « charte des jeux », selon les termes de M. Henri Michel : le siège du Sénat semblait fait, la Haute-Assemblée adopta dans son ensemble les propositions de sa Commission, sauf en ce qui concerne Enghien qui, maintenu par la Commission, était condamné une seconde fois par le vote d'un amendement déposé par les sénateurs de la Seine (1).

(1) Il faut pourtant noter parmi les textes votés par le Sénat, parce que celui-là donna lieu à une importante discussion, l'article 10 du projet relatif à la nationalité des employés de cercles et casinos. L'article 3 § 2 de la loi de 1907 s'exprimait ainsi : « Le directeur et les membres du comité de direction devront être Français... etc. Il en sera de même de tous ceux employés à un titre quelconque dans les salles de jeu (*vide supra* p. 105 et n.) En 1912, lors de la discussion à la Chambre, MM. Honorat et Constant Verlot firent

Le projet était transmis à la Chambre et renvoyé pour examen devant la Commission d'Administration générale. Que s'y passa-t-il ? Voici ce que raconta, à la tribune de la Chambre (1) un de ses membres, M. Cornudet, qui déclara y avoir pris des notes. « La Commission, à une très forte majorité, 18 voix contre 7, a été favorable à la suppression des jeux. Elle a été émue de la fureur de jeu qui semblait prendre tout l'ensemble de la population. Elle a nommé un rapporteur. Ce rapporteur a rédigé un rapport très remarquable en faveur de la suppression des jeux (2). A ce moment le Gouvernement (3) a demandé à être entendu. Il a fait observer que cette suppression amènerait un très grand trouble dans les finances municipales et dans beaucoup d'œuvres d'assistance et d'hygiène, et qu'il faisait à cet égard toutes réserves. La Commission, émue à la suite de cette audition, a repoussé le rapport concluant à la suppression des jeux. Elle a rejeté par 9 voix contre 7 les conclusions du rapport et a chargé M. Richard de reprendre la question. »

Ce projet n'a, à l'heure actuelle, pas encore été voté. Par suite de la fin de la douzième législature, il

adopter un article additionnel qui dans le but de protéger le travail national, et en conformité des idées des décrets de 1899, limitait à un dixième du personnel le nombre des employés et ouvriers de nationalité étrangère. Au Sénat en 1919, un amendement de M. Delahaye basé sur les dangers de l'espionnage étranger et interdisant à tout étranger de faire partie du personnel des cercles et casinos, aboutit à une transaction qui renforçait le texte voté par la Chambre en le superposant expressément à l'interdiction de l'article 3 § 2 de la loi de 1907.

(1) Déb. Parl. Séance du 3 juillet 1920, p. 2720.

(2) Ce rapporteur était M. Arthur Rozier, dont le rapport n'a pas été publié. V. D. P. Ch. n° 6484, 9 juillet 1919.

(3) M. Steeg, Ministre de l'Intérieur.

est devenu caduc et devra être déposé à nouveau, soit par le Gouvernement, soit par un membre de l'Assemblée pour pouvoir être inscrit à l'ordre du jour. Mais il en a été distrait trois sortes de dispositions : le prélèvement progressif, le droit de timbre sur les cartes d'entrée, la suppression d'Enghien, qui sont devenues les articles 46, 47 et 82 de la loi du 31 juillet 1920, textes qu'il nous faut maintenant étudier.

SECTION IV

Les modifications à la loi du 15 juin 1907

§ 1.

L'article 91 de la loi du 25 juin 1920 : le prélèvement fixe au profit du Trésor.

Première modification fiscale

La première modification à la loi du 15 juin 1907 fut acquise par le vote d'un amendement au projet de loi ayant pour but de créer de nouvelles ressources fiscales pour l'année 1920, déposé par M. des Lyons des Feuchins. Très simple dans son but et dans son libellé, il soumettait au profit du Trésor à un prélèvement de 10 % le produit brut des jeux dans les cercles et casinos, sans préjudice du prélèvement de 15 % effectué au profit des œuvres de la loi de 1907. Cette disposition votée presque sans discussion devint

le paragraphe 2 de l'article 91 de la loi du 25 juin 1920 (1). C'était la première fois depuis 1839 que le législateur, soucieux de rechercher pour le Trésor des ressources fiscales nouvelles, sans plus se préoccuper de la question de moralité ou non du prélèvement sur les jeux, les cherchait dans une taxation directe du produit des jeux. Ce prélèvement fixe nouveau de 10 % au profit du Trésor, fut maintenu comme nous le verrons, lors du vote du prélèvement progressif en juillet 1920, qui remplaça l'ancien prélèvement de 15 % de l'article 4 de la loi du 15 juin 1907. Il est même actuellement porté à 12 % par application de la disposition légale dite du « double décime » de la loi du 22 mars 1924 (art. 3).

§ 2.

Le prélèvement progressif.

On se souvient que l'amendement de Kerguézec à la loi de finances de 1912 prévoyait l'établissement d'un tarif progressif sur le produit brut des jeux en place du prélèvement au taux uniforme de 15 % fixé par l'article 4 de la loi du 15 juin 1907. Cette modification à la loi de 1907 n'aboutit que huit ans plus tard dans les articles 46 et 47 de la loi de finances du 31 juillet 1920.

(1) Sur l'article 91 de la loi du 25 juin 1920, voir amendement des Lyons de Feuchins n° 138; Discuss. Ch. Déb. Parl. 2^e séance du 21 avril 1920, p. 1197; rapport Doumer Sénat, D. P. n° 201, 1920, p. 90; Discuss. Sénat, Déb. Parl. 2 juin 1920, p. 861; Décret du 20 juillet 1920; Circ. minist. 29 juillet 1920.

Etudions brièvement les vicissitudes de cette intéressante disposition. Le projet du Gouvernement de 1912, rapporté favorablement et sans modification par M. Justin Godart, fixait le prélèvement à 15 % comme auparavant pour les casinos dont le produit brut était de moins de 500.000 francs, mais frappait ceux dont le rendement était supérieur d'un prélèvement progressif de 25 % à 35 % et s'élevant jusqu'à 45 % pour les parties de recettes brutes excédant 5 millions.

La Chambre n'entendit à ce sujet que les critiques de principes que nous avons mentionnées (1) et qui aboutirent à la prise en considération de l'amendement Piou. Mais l'amendement rejeté au fond et la question de principe ainsi réglée, le prélèvement fut adopté sans modification par la Chambre.

La Commission du Sénat, dans le but de dégrever les petits casinos qui se disaient écrasés par le cumul des prélèvements communaux et d'Etat, établit une progressivité à grand nombre de paliers qui partait de 3 % pour la recette brute n'excédant pas 10.000 francs, passant par le taux de la Chambre de 25 % entre 500.000 et 1.500.000 francs, pour aboutir à 45 % à plus de 5 millions.

Ce texte, remanié en 1919 par la Commission du Sénat, modifié à nouveau lors de la discussion, à la séance du 22 mai 1919, établissait en son dernier état des prélèvements de 15 % sur la partie de recettes brutes n'excédant pas 500.000 francs jusqu'à 50 % pour 5 millions de francs.

Le projet de 1912-1919 ayant eu le sort qu'on sait, lors de la discussion de la loi de finances de 1920, à

(1) *V. supra* p. 133.

la séance du 3 juillet 1920, une partie des membres de la Commission d'Administration centrale détachèrent les dispositions relatives au prélèvement et les proposèrent au vote de la Chambre à titre d'amendement à la loi de finances de 1920. La Chambre craignant que le projet de régime des jeux ne pût être prochainement voté, et que dès lors des ressources importantes échapperaient à l'Etat au profit des tenanciers des casinos, adopta l'amendement en question après une brève discussion ; il en fut de même au Sénat, mais l'entrée en vigueur de ce prélèvement progressif était fixé au 1^{er} octobre 1920. Ce sont là les deux dispositions de la loi du 31 juillet 1920 (articles 46 et 47) (1) relatives au prélèvement progressif.

Il faut dès lors bien comprendre le mécanisme fiscal actuel des prélèvements d'Etat sur le produit des jeux et casinos (2). Un premier prélèvement de 12 % est fait sur le produit brut des jeux en vertu de l'article 91 de la loi du 25 juin 1920, dans les mêmes conditions que l'ancien prélèvement de 15 % de la loi de 1907, mais avec une affectation différente ; puis une fois déduction faite du montant de ce premier prélèvement, sur la somme restante du produit brut, un second prélèvement progressif est effectué : la progressivité jouant au fur et à mesure que les tranches de produit brut fixées par la loi sont dépassées (3). Une disposition additionnelle prévoit que les

(1) Discussion Ch. Déb. Parl. 1920, pp. 2719 et 2720 ; Sénat, pp. 1540-42 ; Ch., p. 3377 ; Sénat, p. 1686.

(2) Voir sur ce point circulaire du Ministère des Finances du 22 septembre 1920 et arrêté des Ministres de l'Intérieur et des Finances du 30 septembre 1920.

(3) 15 % jusqu'à 500.000 fr.; 25 % de 500.000 à 1.500.000

recettes des casinos exploités en France par le même concessionnaire doivent être totalisés pour le calcul du prélèvement (1).

Les rendements fiscaux de ces prélèvements ont d'ailleurs donné raison aux promoteurs de ces dispositions. Voici quelques chiffres qui le prouvent. En 1912-1913, le prélèvement de 15 % donna un rendement de 8 millions de francs. En 1922-1923, le prélèvement fixe de 10 % a donné 15 millions et le prélèvement progressif 48 millions, soit au total 64 millions. En 1923-1924, les chiffres, qui ne sont pas encore publiés officiellement, sont encore plus impressionnants : le prélèvement fixe de 12 % a donné : 23.388.000 francs, et le prélèvement progressif 67.827.000 francs, soit au total 91.215.000 francs ! Une telle prospérité des jeux résulte essentiellement de la place importante prise dans le public des casinos par les étrangers des pays à change élevé.

fr.; 30 % de 1.500.001 à 3.000.000 fr.; 40 % de 3.000.001 à 5.000.000 fr.; 50 % à partir de 5.000.001 fr.

(1) Nous n'avons pas voulu embarrasser le texte des questions d'affectation du produit du prélèvement progressif. Cette affectation a précisément varié au cours des différents projets et de la discussion, les besoins se faisant sentir différemment suivant les années. Actuellement, depuis l'article 46 de la loi du 31 juillet 1920, on commence par allouer des sommes fixes avant toute autre attribution, à certaines grandes œuvres de guerre (pupilles de la nation, réformés et mutilés), à certaines œuvres d'encouragement à l'enseignement scientifique (Art. 46 § 3, 3° à 6°) et à l'Office national du tourisme; puis le reliquat est fractionné entre les œuvres prévues par la loi de 1907, pour deux tiers, le dernier tiers se divise lui-même et va soit à la dotation pour travaux d'adduction de l'eau potable (2/5^{es}), soit à l'encouragement du reboisement, à la pisciculture, à la chasse, aux pâturages.

§ 3.

Le droit de timbre sur les cartes d'entrée.

Nous avons indiqué que rien, dans la loi, n'obligeait les directions des cercles et casinos de la loi de 1907 à faire acquitter par leur clientèle un droit d'entrée.

Les dispositions des arrêtés

d'autorisation

L'Administration voyant bien la lacune de la loi, essaya d'y pallier dans les dispositions réglementaires d'application qui suivirent le vote de la loi de 1907 et distingua suivant les différentes espèces de jeux :

1° Devaient seules pénétrer dans les locaux où étaient installés les petits chevaux et jeux similaires, les personnes munies d'une carte d'abonnement ou d'un ticket d'entrée au casino ; les hommes de troupe et les enfants n'étaient pas autorisés à déposer des enjeux. (Arrêtés d'autorisation, art. 5).

2° On ne devait entrer dans les salles de baccara et d'écarté que moyennant le paiement d'un abonnement spécial, dont les conditions étaient fixées par le Préfet du département, et sur la présentation d'une carte nominative, — des garanties étaient édictées sur ce point, — délivrée par le Comité responsable, carte qui, en aucun cas, ne pouvait être délivrée gratuitement. (Arrêtés, article 9).

3° Dans le local distinct réservé au whist, bridge, bésigue et piquet, c'est-à-dire les petits jeux, on pouvait pénétrer en n'étant muni que de la carte générale d'abonnement ou d'un ticket d'entrée au casino, exactement comme dans la salle de petits chevaux ;

mais on ne pouvait prendre part au jeu que muni de la carte prévue pour l'entrée dans les salles de baccara et d'écarté, ou bien muni d'une carte spéciale qui pouvait être remise gratuitement sous la responsabilité du Comité à toute personne majeure, justifiant de son identité et munie d'une carte d'abonnement ou d'entrée au casino (arrêtés, art. 19).

Tout cela était un peu arbitraire et d'ailleurs peu sévère. Mais ce manque d'exigence d'un droit d'entrée est dans la logique des principes de la loi de 1907. Il ne faut pas oublier que celle-ci est une dérogation à l'article 410 du Code Pénal, c'est-à-dire que les casinos sont des maisons de jeu ouvertes au public ; on ne voit pas ainsi pourquoi les casinos seraient limités dans leur droit de les ouvrir plus ou moins au public en abaissant, même jusqu'à le rendre nul, — ou en élevant leur droit d'entrée.

Les casinos désireux d'augmenter leur clientèle usèrent et abusèrent d'ailleurs de cette faculté. Une circulaire du ministre de l'Intérieur en date du 27 juin 1910, invita les préfets à préciser que, contrairement aux errements antérieurs, un droit fût perçu sur tous les tickets ou cartes permettant de prendre place à une table de jeu. Mais c'était là une garantie bien illusoire, car certains concessionnaires abaissaient ce droit d'entrée à des taux minimales : 0 fr. 10, 0 fr. 25, jamais plus de 2 francs.

Ainsi en 1912 et 1913, lors de la discussion sur le projet de régime des jeux, dès l'amendement Kerguezec et le projet du Gouvernement, des critiques furent mises à jour sur ce point. Le Gouvernement et le rapporteur crurent y répondre en prévoyant un droit de timbre sur les cartes d'entrée, peu élevé

d'ailleurs, variant entre 0 fr. 25 et 10 francs, suivant la durée de la carte (la journée ou plus d'un mois). Certains membres de la Chambre des Députés, comme MM. Piou, Leroy-Beaulieu et Joseph Denais, voulurent aller plus loin et demandèrent l'institution d'un « permis de jeu » obtenu dans les mêmes conditions et selon les mêmes règles qu'un permis de chasse, et moyennant le paiement d'un droit fixe de 100 francs. Ce système ingénieux fut repoussé par la Chambre, mais cette discussion aboutit à une élévation des droits de timbre proposés par le projet.

Les dispositions relatives au droit de timbre sur les cartes d'entrée suivirent dès lors les vicissitudes de celles relatives au prélèvement progressif. Modifiées plusieurs fois dans leur taux et leurs modalités, elles font actuellement partie de l'article 46 de la loi du 31 juillet 1920 (article 46 B).

L'article 46 B de la loi
du 31 juillet 1920

En vertu des dispositions de cet article, le droit de timbre sur les cartes d'entrée dans les casinos subit une double progression : suivant la durée de validité de la carte sur laquelle il est apposé et suivant l'importance de l'établissement, importance évaluée d'après la recette brute. Le minimum de ce timbre est de 0 fr. 50 (cartes d'une journée dans un casino dont la recette brute est de moins de 100.000 francs) et le maximum est de 20 francs (cartes de plus d'un mois dans un casino dont la recette brute excède 1.000.000 de francs(1).

(1) Voir sur ce point et les détails Art. 46 B de la loi du 31 juillet 1920, Décret du 10 septembre 1920, Circulaire d'

Ce texte (art. 46 B) comprend de plus une disposition importante et qui fera cesser des abus, bien que modifiant quelque peu les principes de la loi de 1907 : « Nul ne pourra pénétrer dans les salles où, conformément à la loi du 15 juin 1907, les jeux de hasard sont autorisés, sans être muni d'une carte délivrée par le Directeur de l'Etablissement et dont le prix minimum est fixé par le Préfet du département. » C'est sur cette carte qu'est apposé le timbre fiscal. Cette disposition est sanctionnée par une amende fiscale de 200 francs, dont le titulaire ou porteur de la carte et le Directeur responsable de l'Etablissement sont solidairement tenus.

Les dispositions réglementaires ont tiré d'intéressantes conclusions de cet article.

Il est créé dit la loi, une carte spéciale complètement distincte du ticket d'entrée qui, lui, peut toujours être distribué gratuitement. Mais l'Administration déclare que pour les conditions de délivrance de cette carte spéciale, il faut distinguer suivant les salles des différents jeux :

1° *Salles de petits chevaux*. Peuvent seules y pénétrer, les personnes munies de la carte spéciale de l'article 46 B. Le Préfet en fixe le prix, mais le Ministre lui a enjoint de le fixer au minimum à 0 fr. 25 pour une carte d'un jour, jusqu'à 3 francs pour une carte de plus d'un mois (1).

2° *Salles de baccara et d'écarté*. Les cartes spéciales de l'article 46 B doivent remplir les anciennes condi-

Ministre des Finances du 22 septembre 1920 et Arrêté du 30 septembre 1920, déjà cités.

(1) Donc dans le casino de la moindre importance, pour la carte d'un jour, le joueur devra payer au minimum : $0.25 + 0.50$ de timbre = 0.75 . L'établissement n'est pas encore bien fermé !

tions (nominative, signée, etc...) de l'ancienne carte d'entrée aux salles de baccara ; mais il n'est plus distribué de cartes journalières, les cartes nouvelles doivent avoir une durée d'au moins huit jours et le prix doit en être fixé par le Préfet sur proposition du Directeur responsable.

3° *Salles des « petits jeux »*. L'Administration (art. 7, décret du 10 septembre 1920) a argumenté des mots « jeux de hasard » inclus dans l'article 46 B pour conclure que l'entrée dans les salles où sont pratiqués le whist, bridge, bésigue et piquet, n'est pas subordonné à l'acquisition de la carte spéciale de l'article 46 B On y entrera donc sur le simple vu de l'ancienne carte qui pouvait être donnée gratuitement et qui n'est pas passible du droit de timbre de l'article 46. C'est là donner indiscutablement une valeur bien grande à cette distinction entre « petits jeux » que l'Administration appelle « jeux de commerce » et « jeux de hasard », distinction qui n'est établie par aucune loi, aucun décret, seulement par une note en italique de l'Instruction du 19 mai 1909 (1).

§ 4.

La suppression d'Enghien.

La suppression du casino d'Enghien donna lieu au Parlement, de 1912 à 1920, à d'acharnées discussions : trois fois sa suppression était votée par l'une ou l'autre des deux Assemblées, mais par suite du simple jeu de la procédure parlementaire, jamais un vote définitif n'était acquis et Enghien se maintenait toujours.

(1) V. *supra* p. 104 et n. 1.

Nous ne développerons ici ni les arguments de ses défenseurs, ni ceux de ses détracteurs, nous nous contenterons de les énumérer, de même que les principaux votes auxquels le casino d'Enghien a donné lieu, rejetant en note les indications des documents pour ceux qui voudraient s'y reporter.

Paris d'abord par la voix de ses représentants municipaux (1) puis de ses élus, députés et sénateurs, avait de gros griefs à faire valoir contre Enghien : griefs moraux et matériels. Moraux, ils sont connus : combien de fois a-t-on décrit la foule des joueurs d'Enghien : ouvriers, employés, femmes ; combien de drames parisiens provoqués par les pertes à Enghien n'a-t-on pas racontés (2) ! Mais aussi griefs d'ordre matériel : tout le commerce parisien se plaignait de la proximité d'Enghien qui drainait vers lui tout l'argent que, soit le public parisien, soit les étrangers qui ne faisaient que traverser Paris au lieu d'y séjourner, auraient pu laisser entre les mains des négociants parisiens (3). A l'argument d'immoralité du jeu à Enghien, Enghien opposait le pari mutuel de Paris, guère plus moral (4). Et n'était-ce dès lors qu'une rivalité de boutique entre Paris et la Seine-et-Oise (5) ?

Une seconde question qui fut longuement débattue et discutée, est celle de la vertu curative d'Enghien (6).

(1) Discussion au Conseil général de la Seine 1^{er} décembre 1909, vœu de M. Aucoc, voté le 24 décembre 1912.

(2) Ch. Séance du 14 mai 1913, pp. 1381, 1382; Sénat 1919, pp. 794 et 795.

(3) Ch. Séance du 14 mai 1913, p. 1381; 1^{er} rapport Henri Michel.

(4) Ch. Séance du 14 mai 1913, p. 1452.

(5) Sénat 1919, pp. 771, 778.

(6) Déb. Ch 1913, p. 1449, 1^{er} rapport Henri Michel.

Était-ce vraiment une station thermale à grande valeur ou un simple prétexte à casino avec des eaux sans effet thérapeutique ?

Une autre question soulevée fut celle de savoir si les jeux étaient ou non pratiqués régulièrement à Enghien ; si on y trichait, si les cartes étaient préparées à l'avance ; si aussi et surtout l'entrée n'était pas permise à des mineurs contrairement aux règlements ministériels (1).

Enfin deux griefs importants étaient articulés contre Enghien :

Le casino d'Enghien avait obtenu une longue autorisation de dix-huit ans qui le mettait dans une inquiétante situation d'indépendance (2). Et surtout cette autorisation qui, en vertu de la loi de 1907, devait être limitée à la saison des étrangers, était accordée à Enghien pour six mois (3) contre quatre mois au maximum dans toutes les autres stations.

A cet argument les défenseurs d'Enghien répondaient : le produit du casino a permis d'importants et d'utiles travaux d'assainissement dans la vallée de Montmorency (4), en raison même de la longue autorisation donnée et de l'important produit.

Que signifie, d'ailleurs, disaient-ils, ce régime d'exception pour Enghien, alors que tous les autres casinos sont laissés libres (5) ?

Quoqu'il en soit, deux ministres de l'Intérieur, MM. Briand et Clemenceau, en 1909 et 1911, se mon-

(1) Déb. Ch. 1913, pp. 1383, 1384, 1^{er} rapport Henri Michel.

(2) p. 1383.

(3) p. 1448.

(4) Sénat 1919, p. 793 ; Ch. 1920, p. 2721.

(5) Sénat 1919, p. 792.

trèrent favorables à la suppression d'Enghien, et à la séance du 19 mai 1913, par 454 voix contre 57, la Chambre votait un amendement Georges Berry et Bienaimé disant que : « Aucun casino ouvrant des salles de jeu ne pourra être exploité à moins de 100 kilomètres de Paris. »

Mais la Commission du Sénat chargée d'examiner le projet sur les jeux, après longues discussions, repoussa cette disposition : Enghien était maintenu.

Quand la guerre survint, Enghien ferma ses portes comme les autres casinos, et il semblait bien qu'il ne dût jamais les rouvrir, car le 13 mai 1919, le Sénat votait un amendement des Sénateurs de la Seine, reprenant le texte de 1913 et supprimant Enghien.

Mais comme le vote définitif de la loi n'était pas acquis, Enghien renaissant de ses cendres, rouvrait ses portes en 1920 ; mais c'était un Enghien ayant supprimé « le jeu des pauvres », la boule, qui avait remplacé les petits chevaux, et n'ouvrant que ses salles de baccara.

Malgré ce lest jeté, Enghien à qui n'étaient pas pardonnés son inouïe prospérité d'avant-guerre et les bénéfices extraordinaires qu'avait retirés la Société du Casino de l'exploitation des jeux, n'avait que quelques mois à vivre. Le 3 juillet 1920, malgré les arguments des élus de Seine-et-Oise, un sous-amendement Payer, aux dispositions établissant le prélèvement progressif sur le produit brut des jeux et reproduisant toujours le même texte d'interdiction de tout casino ouvrant des salles de jeux à moins de 100 kilomètres de Paris, était voté par 405 voix contre 113. Le Sénat, le 29 juillet, disjoignait l'amendement, estimant qu'une pareille disposition n'était pas à sa

place dans une loi de finances ; mais sur un nouveau vote de la Chambre le rétablissant, le Sénat cédait, et par l'article 82 de la loi du 31 juillet 1920, Enghien était supprimé (1).

Mais la question d'Enghien, comme le phénix, renaît sans cesse de ses cendres.

Le 31 janvier 1923, M. Leredu et ses collègues de Seine-et-Oise déposaient une proposition de loi (2) tendant à abroger l'article 82 de la loi du 31 juillet 1920.

Cette proposition, examinée par la Commission de l'Administration Générale, a fait l'objet d'un rapport favorable, déposé au nom de cette Commission par M. Louis Dupin, à la séance du 3 avril 1924, mais elle n'a pu venir à l'ordre du jour avant la fin de la douzième législation.

Elle a été reprise le 1^{er} décembre 1924 par M. Leredu et les élus de Seine-et-Oise (3). Nous retrouvons dans l'exposé des motifs les mêmes arguments des défenseurs d'Enghien. Mais un nouvel et important argument est tiré des articles 47, 48 et 49 de la loi du 30 juin 1923 qui, comme nous le verrons, donne un statut légal au jeu dans les *cercles* de Paris.

Cet argument est tel, si nous en croyons M. Louis Dupin, que « le Gouvernement consulté, a fait connaître le 8 décembre 1923, par l'organe de M. le Ministre de l'Intérieur, qu'en raison du fait nouveau résultant de la loi du 30 juin 1923, il n'a pas de raison de s'opposer à la proposition de loi présentée par M. Leredu. »

La proposition de loi en question, tout en deman-

(1) Sur l'article 82, voir Déb. Parl. Ch. 1920, pp. 2720 à 2726, 3362, 3364, 3483; Sénat Déb. Parl. 1920, pp. 1559, 1689, 1690, 1703.

(2) D. P. 1923 n° 5503.

(3) D. P. 1924 13 Lég. n° 791.

dant l'abrogation de l'article 82 de la loi du 31 juillet 1920, donne pouvoir au ministre de l'Intérieur de fixer des « modalités et conditions d'exploitation des salles de jeu », spéciales pour les casinos situés à 100 kilomètres de Paris.

Faire des pronostics en pareille matière est chose hasardeuse, mais le Parlement n'est-il pas une juridiction, devant qui l'appel de ses propres arrêts soit toujours ouvert ?

Conclusion

La physionomie de la loi du 15 juin 1907 est-elle modifiée depuis les lois fiscales de 1920 ? Indiscutablement.

Tout d'abord la loi est modifiée dans son étendue : un rayon de 100 kilomètres autour de Paris est soustrait à son application pour des raisons d'opportunité, mais cette disposition de l'article 82 de la loi du 31 juillet 1920 constitue bien juridiquement un régime d'exception assez singulier.

La loi de 1907 est ensuite modifiée dans le principe même des établissements qu'elle régit. Du moment que la loi impose un droit d'entrée, si minime soit-il, qu'elle superpose à ce taux un droit fiscal qui l'élève forcément, le casino n'est plus si exactement le lieu librement ouvert au public de la loi de 1907. D'ailleurs il ne faut nullement exagérer l'importance de ce nouvel élément, car nous savons bien que la perception d'un droit d'entrée n'empêche pas l'application de l'article 410 du Code Pénal : la jurisprudence ayant toujours considéré qu'un tel droit, quelqu'en soit le montant, ne supprimait pas le caractère de *libre admission du public*. 

Enfin les principes fiscaux de la loi du 15 juin 1907 sont assez gravement modifiés, non par le prélèvement progressif qui n'est qu'une modalité de perception fiscale, mais par le prélèvement fixe de 12 % au profit du Trésor : l'Etat tire désormais directement profit du jeu, et non plus seulement indirectement en se déchargeant sur lui de l'entretien de certaines œuvres d'intérêt public auxquelles il eût dû pourvoir par ses ressources ordinaires (1).

Mais ce ne sont là d'ailleurs que modifications de circonstance, d'occasion, sans plan préconçu. La seule tendance d'ensemble qu'on puisse discerner est celle d'une prédominance du point de vue fiscal. Cette tendance rapprocherait ainsi peu à peu la loi du 15 juin 1907 des raisons qui ont provoqué le vote des articles 47, 48 et 49 de la loi du 30 juin 1923.

(1) Et ceci deviendra de plus en plus vrai, car les rendements actuels du prélèvement progressif au profit des œuvres dépassent de beaucoup les besoins de ces œuvres. Il sera donc selon toutes probabilités opéré prochainement un réajustement des taux d'affectation, et une partie des sommes affectées jusqu'alors aux œuvres ira accroître la part du Trésor.

CHAPITRE IV

LES ARTICLES 47, 48 et 49 DE LA LOI DU 30 JUIN 1923 (1)

*relatifs aux Cercles constitués sous le régime de la loi
du 1^{er} Juillet 1901*

Avec les articles 47, 48 et 49 de la loi du 30 juin 1923, nous achevons le cycle de la description juridique des lieux où on joue, entreprise par nous. Après la *maison de jeu* illicite, le *casino* licite, — nous avons vu dans quelles conditions, — nous nous trou-

(1) *Documents sur les articles 47, 48 et 49, de la loi du 30 juin 1923 :*

Lettre du Ministre de l'Intérieur au Ministre des Finances du 5 août 1920.

Lettre du Ministre des Finances au Ministre de l'Intérieur du 1^{er} septembre 1920.

Proposition de résolution de M. Maurice de Rothschild du 8 novembre 1920 (D. P. Ch. 1920, n° 1585).

Rapport de la Commission interministérielle d'étude et d'examen (arrêté du 21 avril 1921).

Articles 17, 18 et 19 du projet de loi portant ouverture et annulation de crédits pour l'exercice 1921, du 28 novembre 1921 (D. P. Ch. 1921, n° 3411).

Rapport de M. Bokanowski sur ce projet (D. P. Ch. 1921, n° 3948).

Proposition de loi de M. Maurice de Rothschild du 13 octobre 1922 (D. P. Ch. 1922, n° 4902).

Rapport supplémentaire de M. Bokanowski sur le projet de budget pour 1923 (D. P. Ch. 1923, n° 5274, p. 548).

vons en présence du *cercle* : et ce terme de cercle dans le langage courant, signifie presque toujours : cercle où l'on joue. Ce sont, en effet, ceux-là que les articles dont nous abordons l'étude ont entendu réglementer.

Il y a là une matière tout à fait curieuse et riche en développements. Il y a tout d'abord une surprenante opposition entre le but officiel affiché par les promoteurs de ces dispositions législatives, et leur caractère réel et les conséquences indéniables qu'elles révèlent à l'étude. Ceux-là ont dit en effet : loi purement fiscale qui ne modifie en rien la législation relative aux jeux de hasard. Et puis, aujourd'hui, lorsqu'on examine ces dispositions, on s'aperçoit que, soit elles-mêmes, soit les pratiques administratives qui en découlent portent atteinte à bien des points de la législation ambiante, et qu'elles ont une bien autre importance que le but de simple fiscalité annoncé à

Discussion à la Chambre, 1^{re} séance du 22 janvier 1923 (Déb. Parl. Ch. 1923, p. 276).

Dépôt au Sénat (D. P. Sénat 1923, p. 35).

Rapport de M. Béranger sur le projet de budget pour 1923 du 29 mars 1923 (D. P. S. 1923, n° 302).

Discussion au Sénat, 2^e séance 25 juin 1923 (Déb. Parl. Sénat 1923, p. 126).

Articles 48, 48, 49 de la Loi du 30 juin 1923.

Décret du 22 juillet 1923 et rapport du Président de la République.

Décret du 12 novembre 1923.

Arrêté du 14 novembre 1923 (Ministères des Finances et de l'Intérieur).

Circulaire de la Direction Générale des Contributions Indirectes du 23 novembre 1923.

Décret du 18 mars 1924.

Arrêté du 19 mars 1924 (Ministères des Finances et de l'Intérieur).

Question écrite de M. Maurice de Rothschild à M. le Ministre des Finances du 22 janvier 1924 et réponse du 20 février 1924.

l'origine. Ceci ressortira de toutes les pages de notre étude sur la matière.

Mais comme il est impossible de ne pas tenir compte de l'origine fiscale de ces dispositions législatives, dès l'abord nous indiquerons comment, en 1920, la question de soumettre les cercles à une réglementation, à un statut légal, s'est trouvée pour la première fois posée dans son ampleur devant le Parlement.

Puis, revenant, en quelque sorte, en arrière, nous exposerons l'histoire juridique des *cercles* où l'on joue, de 1836 — date où nous en plaçons le point de départ logique — à 1920, et cet examen rétrospectif nous donnera l'occasion d'éclaircir bon nombre de difficultés juridiques de la question : difficultés auxquelles la loi du 30 juin 1923 a donné sur certains points des solutions, mais qui restent intactes sur d'autres.

Cette étude terminée, nous décrirons les vicissitudes et les travaux préparatoires des articles 47, 48 et 49 de la loi du 30 juin 1923 : ces travaux ont sur certaines dispositions de ces articles une importance telle qu'on doit les considérer comme incorporés aux termes de la loi. Nous exposerons ensuite en détail les articles eux-mêmes et, — ce qui est non moins intéressant — les abondantes dispositions réglementaires d'application : nous aboutirons ainsi à une description de la *situation légale actuelle des cercles*.

Nous devrons alors replacer les articles 47 à 49 de la loi du 30 juin 1923 au sein du reste de la législation, ce que nous n'aurons fait jusqu'alors que sur des points de détail, et étudier les dispositions législatives dans leur triple rapport et combinaison avec l'article

410 du Code Pénal, la loi du 1^{er} juillet 1901 sur les associations, la loi du 15 juin 1907.

Nous n'aurons plus, en conclusion, qu'à apprécier ces dispositions législatives au double point de vue juridique et du fait. Loi longuement préparée, mais peu discutée, loi fiscale, mais qui entre dans notre droit civil et pénal, nous aurons à juger sa technique juridique. Loi de réglementation administrative, de surveillance policière et fiscale, donne-t-elle vraiment les effets moralisateurs et rémunérateurs qu'on en attendait ? Des réponses à cette double question, sera faite notre conclusion sur les articles 47, 48 et 49 de la loi du 30 juin 1923.

INTRODUCTION

La question d'une réglementation des cercles est posée en 1920

La question de la réglementation possible des *cercles* s'est trouvée posée en 1920 par suite d'un accord réalisé à cette date entre l'initiative gouvernementale et l'initiative parlementaire pour soumettre les cagnottes des *cercles* qui se recommandent de la loi du 1^{er} juillet 1901 à un prélèvement analogue à celui que subissent les *casinos* de la loi du 15 juin 1907.

Echange de lettres ministérielles

et Proposition de réso-

lution de M. Maurice de Rothschild

Le 5 août 1920, le ministre de l'Intérieur invitait le ministre des Finances à lui faire connaître ses vues

sur un projet de loi qui pourrait être déposé et qui instituerait, en faveur de l'Etat, sur les cagnottes des *cercles* privés un prélèvement analogue à celui qui est opéré sur les produits des jeux dans les *casinos*. Par lettre du 13 septembre 1920, le ministre des Finances exposait la position de la question et concluait à la constitution d'une Commission mixte de fonctionnaires du Ministère des Finances et du Ministère de l'Intérieur.

Peu de temps après, le 8 novembre, M. Maurice de Rothschild, alors député des Hautes-Pyrénées, déposait une proposition de résolution longuement motivée :

« Invitant le Gouvernement à déposer un projet de loi instituant pour les cercles dits « *ouverts* » des villes autres que les stations balnéaires, thermales et climatiques, une réglementation spéciale, ainsi que des taxes fiscales sur le produit des jeux et sur les cotisations des membres. »

Ces deux documents, premiers exposés officiels de la question, méritent d'être analysés en détail.

La lettre du Ministre des Finances

du 1^{er} Septembre 1920

« Dans la réalité, sinon en droit », déclare cette lettre, les cercles qui se recommandent de la loi de 1901 se divisent en deux catégories distinctes, qui doivent être traitées différemment : d'une part les *cercles fermés*, et d'autre part une catégorie de cercles que la lettre appelle les *tripots*.

Les premiers sont des associations purement civiles qui se conforment absolument à la loi de 1901. Dans ces cercles, le jeu n'est qu'un accessoire, personne ne tire de la cagnotte un profit personnel.

Les seconds sont de soi-disant cercles privés, au fond de vériatbles tripots, et qui, bien qu'ayant fait la déclaration de l'article 5 de la loi de 1901, sont en réalité des exploitations commerciales de jeux et sortent par conséquent du cadre normal de l'article premier de la loi de 1901. Les jeux sont, soit exploités par les dirigeants du cercle, soit affermés à un tenancier.

« Il y a, ajoute la lettre, au fond violation de l'article 410 du Code Pénal, mais grâce à un camouflage savant effectué sous le couvert de la loi de 1901, cette violation n'est pas suffisamment manifeste en droit pour que le Parquet se juge fondé à poursuivre les délinquants devant les tribunaux ».

Mais si judiciairement la distinction entre cercles fermés et tripots est assez malaisée, la Préfecture de Police sait très exactement quels sont les véritables cercles fermés et quels sont les tripots qui dissimulent derrière cette loi leur caractère réel d'exploitation commerciale de jeux.

Un projet de "justice fiscale"

Or, cercles fermés et tripots étaient alors, continue la lettre, soumis au même régime fiscal, c'est-à-dire soumis à la taxe sur les cercles et lieux de réunion qui comporte un droit sur les cotisations et un droit sur la valeur locative des lieux loués (1).

Mais les cercles fermés comprennent toujours des locaux très importants : salles de jeux, certes, mais aussi salles à manger, des salons de conversation, de lecture, des bibliothèques, des salles de billard, des

(1) Loi du 16 septembre 1871 (art. 9 et 10) modifiée par la loi du 8 août 1890 (art. 33).

salles d'armes, des piscines : la valeur locative est considérable et l'impôt pèse lourdement sur eux.

Au contraire, peu de pièces suffisent aux tripots où on ne fait que jouer, et les impôts à payer sont les mêmes.

De même, les cotisations des membres des cercles fermés sont élevées pour suffire aux dépenses. Au contraire, les tripots, pour faciliter leur recrutement en joueurs, abaissent la cotisation à un chiffre infime et supportent allègrement les taxes.

Or, dans les premiers, 15 % des membres seulement jouent, la cagnotte est faible et rapporte peu ; dans les seconds, 95 % des joueurs jouent et le produit des jeux, encaissé par les tenanciers, rapportent des millions.

Il convient donc de taxer ceux-ci sans augmenter les charges de ceux-là, et le résultat semble obtenu en soumettant les uns et les autres à un prélèvement très fort égal au total de tous les droits et prélèvements subis par les casinos régis par la loi de 1907 au profit de l'Etat, des communes et des œuvres, mais en dégrevant à la base d'une somme égale au montant de la somme payée l'année précédente au titre de la taxe sur les cercles et lieux de réunion.

Ce sont là d'ailleurs les grandes lignes des dispositions fiscales des articles 47 à 49 de la loi du 30 juin 1923.

La proposition de résolution

de M. Maurice de Rothschild

L'exposé de M. de Rothschild est plus complet et rappelle bien d'autres notions que la lettre du 1^{er} septembre que nous venons d'analyser.

M. de Rothschild estime d'abord que la législation de cette époque était suffisante pour la catégorie des *cercles fermés*, mais qu'elle était inexistante pour celle des *cercles* qu'il dénomme *ouverts*. Et il pose dès l'abord le dilemme : Ces derniers doivent être « ou bien rigoureusement fermés comme vivant en marge de la loi, ou bien être l'objet non seulement d'une réglementation précise et rigoureuse, mais aussi de nouveaux impôts. » — Nous verrons par la suite si le desideratum de M. de Rothschild a été satisfait par le vote des articles 47 à 49 de la loi du 30 juin 1923.

M. de Rothschild rappelle alors brièvement les textes de notre législation qui peuvent avoir trait aux jeux : 1° Code Pénal, article 475, § 5 et suivants, loi du 27 mars 1885, article 5 modifié par la loi du 3 avril 1904, article 4 ; 2° article 410 du même Code, décret du 19 juillet 1791, article 10 ; 3° loi du 15 juin 1907, article 91 de la loi du 25 juin 1920, article 46 de la loi des finances de 1920 ; 4° la loi sur les associations du 1^{er} juillet 1901.

« La loi du 1^{er} juillet 1901 ? dit-il, tous les cercles soit dits « *fermés* », soit dits « *ouverts* », se sont immédiatement réclamés du régime commun établi par cette loi ». Mais les premiers seuls peuvent à bon droit considérer qu'ils ont en vertu de cette loi un statut légal.

« Car les jeux n'y figurent qu'à titre d'accessoire », — c'est ce que disait bien dans la lettre M. le Ministre des Finances, — mais M. de Rothschild énonce une idée de plus. « Les avantages de divers genres — et notamment un restaurant à prix réduit — que ces cercles donnent à tous ceux qui y ont accès, sont, sui-

vant un principe admis, payés par un prélèvement sur les enjeux. Cette participation du jeu aux dépenses générales souvent très élevées permet de réduire d'autant le taux des cotisations et ne dépasse jamais le montant de la somme nécessaire à l'équilibre du budget. Le prélèvement, on le voit, n'est l'occasion d'une recette, d'un bénéfice pour personne ».

Quant aux cercles « *ouverts* », M. de Rothschild en donne la définition suivante : « Ils sont ouverts parce qu'une cotisation minime, lorsqu'elle n'est point fictive, est seule demandée aux entrants et parce qu'en réalité, aucune condition n'est imposée à l'admission. » Le produit des cagnottes va à des tenanciers ou gérants de jeux.

Dès lors M. de Rothschild conclut à la nécessité d'un projet de loi spécial aux cercles de villes qui ne sont pas balnéaires, thermales et climatiques. Ce projet de loi devrait avoir un triple objet.

1° Une réglementation spéciale des cercles dits « *ouverts* ».

Le texte de la loi confirmerait d'abord pour les cercles dit « fermés » l'application de la loi de 1901 sur les associations. Mais les cercles ouverts seraient soumis à l'autorisation du ministre de l'Intérieur, autorisation subordonnée à des conditions strictes. Ces conditions, pour M. de Rothschild, seraient relatives :

a) Au contrôle des admissions (prohibition de l'entrée des femmes, mineurs, étudiants, etc...) ; b) au recrutement du personnel ; c) à la surveillance des interdits de jeux ; d) à la surveillance du racolage ; e) à l'interdiction de la remise illicite d'allocations aux membres des Comités ; f) à la mise en service de « distributeurs de cartes », à l'exclusion de la taille du marbre.

2° Une taxation sur le produit des jeux portant uniquement sur les cercles dits « ouverts », c'est-à-dire sur les bénéfices de leurs tenanciers — taxe égale à celles des *casinos*, — et institution dans les cercles ouverts du système des carnets de tickets.

3° Une majoration de la taxe sur les cotisations des cercles ouverts, mesure qui comblerait l'inégalité entre les taxes payées par les cotisations élevées des cercles fermés et les faibles cotisations des cercles ouverts, et qui moraliserait le jeu, en écartant par un droit d'entrée plus élevé, les petits joueurs.

Les ministères intéressés, le Parlement et par contre-coup l'opinion étaient donc en novembre 1920, saisis d'une façon un peu complète de la question de la réglementation des *cercles* et des *jeux* dans les *cercles*.

Or ces deux documents de 1920 sont pleins d'intérêt, ils posent bien la question, mais ils sont sommaires, et ne donnent pas des difficultés juridiques que soulevaient de pareilles mesures législatives, une notion très claire, ni souvent très exacte.

C'est ce que va nous révéler l'étude des errements juridiques suivis jusqu'alors, des ouvrages et documents qu'on peut trouver sur la question, et l'examen critique des affirmations que renferment la lettre du ministre des Finances et la proposition de résolution de M. de Rothschild.

SECTION I

Les Cercles de 1838 à 1920 (1)

Le début de l'histoire juridique des *cercles* doit être, selon nous, placé au 1^{er} janvier 1838. C'est en effet à cette date que commence l'application de l'article 10 de la loi de finances du 18 juillet 1836 ainsi conçu : « Art. 10. — Le bail des jeux pourra être prorogé d'une année. A dater du 1^{er} janvier 1838, les jeux publics sont prohibés. » Cette loi mettait fin au régime de la *ferme des jeux* au profit de l'Etat ou des villes que tous les gouvernements avaient maintenue depuis 1806. Les maisons de jeux cessaient d'être licites dans les villes qui, comme Paris, les avait données à ferme : l'article 410 du Code Pénal devait s'appliquer dans toute sa rigueur sur toute l'étendue du territoire.

(1) BIBLIOGRAPHIE :

Jules LEFÉBURE. *Le jeu et la Cure-taxé*, 1906.

GASSER. *Les jeux publics en France*, 1908.

L. DUBOUL. *Le régime fiscal des maisons de jeu et la taxe sur les cercles, sociétés et lieux de réunion*, Toulouse, 1908.

M. TAUPIER-LÉTAGE. *Monopole ou suppression des jeux*. Bordeaux, 1912.

CLUNET. *De la condition légale des cercles avant et depuis la loi du 1^{er} juillet 1901*, 1902.

GRUMBACH. *Les associations et les cercles depuis la loi du 1^{er} juillet 1901*, 1904.

Jules LEFÉBURE. *Les cercles et la loi de 1901*. *Annales des Etablissements Thermaux*, octobre, novembre, décembre 1907.

G. AREXY. *Les jeux de hasard*, 1923.

Documents préparatoires de la loi du 30 juin 1923 : Lettre du Ministre des Finances du 1^{er} septembre 1920; proposition de résolution et proposition de loi de M. de Rothschild; rapport de M. Bérenger.

Les tenanciers des maisons de jeux ne pouvant plus désormais pratiquer ouvertement leur industrie lucrative, cherchèrent le détour légal qui leur permit de le faire et le trouvèrent d'une façon suffisante, semble-t-il, dans la constitution des « *cercles* » établis sous la forme d'*associations privées* et où l'on pratiquait les jeux de hasard pourchassés des maisons de jeux.

D'autre part, les joueurs privés depuis 1838 des lieux où ils pouvaient s'adonner à leur passe-temps favori, ou bien constituèrent des associations appelées *cercles* qui ne proclamaient pas leur véritable but, mais où en fait on ne venait que pour jouer, — ou bien se mirent à jouer dans les *cercles* constitués dans un autre but.

Ce sont là les deux sources, psychologiques en quelque sorte, qui, à dater de 1838, tendirent à la création de *cercles où on jouait*, sous les formes diverses où nous devons les étudier maintenant.

§ 1.

Les cercles de 1838 à la loi du 1^{er} juillet 1901

L'article 291 du Code Pénal

De 1836 à la loi du 1^{er} juillet 1901 sur les associations, les *cercles*, quelque soit l'endroit où ils se trouvaient, était légalement régis par l'article 291 du Code Pénal aux termes duquel :

« Nulle association de plus de vingt personnes dont le but sera de se réunir tous les jours ou à certains jours marqués pour s'occuper d'objets religieux, politiques, littéraires ou autres, ne pourra se former

qu'avec l'agrément du Gouvernement et sous les conditions qu'il plaira à l'autorité publique d'imposer à la société. Dans le nombre des personnes indiquées par le présent article ne sont pas comprises celles domiciliées dans la maison où l'association se réunit ».

La loi du 10 avril 1834 aggravait l'article en étendant la nécessité de l'autorisation administrative aux associations de plus de vingt personnes, alors même qu'elles ne se réunissaient pas tous les jours ou à des jours marqués.

Toute association (article 292, Code Pénal) qui se serait formée sans autorisation ou qui, après l'avoir obtenue, aurait enfreint les conditions à elle imposées, devait être dissoute. C'est donc le régime de l'autorisation préventive, dont la justice fit à de nombreuses reprises pendant cette période stricte application.

Dès lors une association privée se formant dans le but de pratiquer des jeux de hasard, ne pouvait le faire qu'après autorisation administrative. L'autorité supérieure pouvait alors examiner si cette association ne risquait pas, en vertu des règles d'admission des membres, de se mettre en infraction avec l'article 410, ou même dans le cas contraire, soumettre son autorisation à des conditions propres à empêcher le développement de la passion du jeu et à assumer la sauvegarde des citoyens. C'est-à-dire que pratiquement l'Administration approuvait par arrêté les statuts rédigés conformément à ses instructions et contenant des clauses relatives aux jeux qui y étaient autorisés.

Les cercles à cette époque

Sous ce régime, des cercles où on jouait se fondèrent à Paris et dans les stations balnéaires. Bien que les auteurs qui se sont occupés des errements antérieurs à la loi de 1907 aient soigneusement distingué les uns des autres, nous ne voyons pas la possibilité de les séparer dans notre exposé jusqu'à la circulaire du 1^{er} mai 1903, premier document administratif qui leur fasse nettement un régime juridique différent.

En effet, *légalement, il n'y a qu'une seule catégorie de cercles*, c'est le cercle formé sous la forme de l'association autorisée en vertu de l'article 291 du Code Pénal, si, *en fait*, il y a à cette période plusieurs espèces de cercles : les *grands cercles* de Paris (1) et les *cercles* dit « *annexés aux casinos* » des villes d'eaux.

Dans les premiers, le jeu, — et le « gros jeu », — est toléré par la police. Or, si les statuts approuvés par l'Administration stipulaient en général que les « *jeux de commerce* » étaient seuls permis — au sens de la jurisprudence de l'article 410 du Code Pénal — les jeux de hasard étaient pratiqués dans ces cercles.

Donc, l'Administration aurait pu poursuivre la dissolution de ces cercles pour infraction à l'arrêté d'autorisation. Mais comme le public ne pouvait pas entrer dans ces cercles « *soit librement, soit sur la présentation des affiliés* », l'article 410 était inapplicable, et l'Administration ne les déférait pas aux tribunaux. Elle tolérait en particulier dans ces cercles

(1) Jockey-Club, Cercle de l'Union, Cercle des Chemins de fer, Cercle des Arts, Cercle de la Presse.

tacitement le baccara, jeu dit éminemment « *de hasard* » au sens de la jurisprudence pénale.

Mais tout ceci était assez théorique. Dès cette époque il y avait à Paris et dans les grandes villes, à côté des vrais *cercles* véritablement fermés, de *faux cercles* qui, grâce à cette dénomination et à une apparence qu'ils se donnaient de cercles fermés, évitaient les poursuites pénales qui eussent dû être exercées contre eux, véritables maisons de jeux.

Les cercles annexés aux casinos des stations balnéaires, étaient ce que sont les casinos de la loi de 1907 : des établissements librement ouverts au public, qui y pénétrait moyennant l'acquittement d'un certain droit d'entrée, mais nous savons que cette modalité n'empêche pas que l'article 410 du Code Pénal ne puisse être appliqué à de pareils établissements. Or, dans les cercles annexés aux casinos des stations balnéaires, le baccara était expressément toléré, mais comme un tel jeu ne peut pas, malgré tout, attirer un public assez étendu, il s'implanta dans ces cercles, le jeu des petits chevaux, qui donna lieu, le 14 septembre 1896, à une circulaire d'interdiction du ministère de l'Intérieur (Direction de la Sûreté Générale). C'est la première de ces circulaires qui, jusqu'en 1907, vont constituer tout un *code des jeux* d'origine administrative.

Ainsi dans les stations balnéaires comme dans les grandes villes, la tolérance administrative favorisait la création de véritables maisons de jeu déguisées sous le nom de *cercles*.

La taxe sur les cercles, sociétés
et lieux de réunion

Mais la loi, avant l'Administration, s'était, en 1871, occupée des *cercles*, sans distinguer entre les cercles des grandes villes et ceux des villes d'eau. Les articles 9 et 10 de la loi du 16 septembre 1871 portant fixation du budget rectificatif de la même année, frappait d'une taxe les « cercles, sociétés et lieux de réunion où se paient des cotisations (1). » Et il ne faut se tromper ni sur les établissements imposés, ni sur le but de cette loi, ni sur son sens juridique, ni sur l'intérêt qu'elle présente au point de vue de précédent aux articles 47, 48 et 49 de la loi du 30 juin 1923.

M. Casimir Périer, dans son rapport du 31 août 1871 sur cette taxe, s'exprimait ainsi :

« Les cercles sont des lieux de réunion, de conversation, et quelques-uns sont des lieux de lecture ou d'étude ; mais d'ordinaire, même pour ceux à qui leur titre semble réserver cette dernière spécialité, ils en ont l'apparence plus que la réalité. »

La phrase était sibylline, mais son sens ne peut faire de doute. La taxe sur les cercles et lieux de réunion fut faite pour atteindre les cercles où l'on jouait. Mais, à cette époque, on était très préoccupé et on faisait grand cas du caractère illicite des jeux de hasard, et on croyait ne pas pouvoir assujettir à un impôt une pareille chose considérée comme illicite. Le législateur soumit alors à un même régime, — sachant bien pour-

(1) Voir sur la question de la taxe sur les cercles et lieux de réunion l'excellent ouvrage de M. DUBOUL : *Le régime fiscal des maisons de jeux et la taxe sur les cercles, sociétés et lieu de Réunion*, Toulouse, 1908, dont nous résumons les conclusions.

tant, comme le prouve la phrase ci-dessus de M. Casimir Périer, qu'il frappait en fait des établissements différents — :

1° les vrais cercles qui ne font pas du jeu le motif de leur existence ;

2° les cercles où l'on joue, mais qui sont véritablement fermés ;

3° les cercles qui « ont l'apparence plus que la réalité » et qui sont de véritables maisons de jeux.

Parmi ces derniers, nous devons ranger les « faux cercles » de Paris et aussi les cercles annexés aux casinos des villes balnéaires qui sont, en 1871, soumis comme les premiers à la taxe sur les cercles et lieux de réunion.

Et ceci nous conduit à la conclusion juridique à laquelle nous tendons dès le début de cette partie de notre étude : la seule forme légale, c'est, à cette période, l'*association fermée*, pour échapper aux sanctions de l'article 410 du Code Pénal, et *autorisée* pour se mettre en règle avec l'article 291 du même Code. C'est la forme normale, régulière : le seul moyen pour les maisons de jeux, que ce soient des tripots de grandes villes, et les casinos des stations balnéaires, de fonctionner est d'avoir tout au moins l'*apparence* de ce cercle *fermé* et *autorisé*.

Les pratiques administratives

de 1885 à 1903

L'examen des pratiques administratives de 1885 à 1903 va nous montrer les applications de cette idée aussi bien à l'égard des *cercles* proprement dits que des cercles *annexés aux casinos*.

Une circulaire du 27 juin 1885 signale aux préfets l'existence de cercles dépourvus d'autorisation et dont les statuts n'ont été soumis à aucune approbation, et prescrit de recenser ces cercles.

Une importante circulaire du 10 juillet 1886 envoie aux préfets le texte des dispositions à faire insérer dans les statuts des « cercles qui se fondent dans les villes d'une certaine importance, ainsi que les localités *autres* que les stations balnéaires ou thermales. »

Ces dispositions ont pour but « d'éviter que ces établissements, en recevant des personnes étrangères, ne se transforment progressivement en maisons de jeux ouvertes à tout venant et d'empêcher, d'autre part, qu'ils deviennent la propriété d'un groupe de personnes, les exploitant à leur profit (1). »

Ces dispositions sont relatives aux formalités d'admission, à la nécessité du paiement d'une cotisation; à l'interdiction des membres temporaires ou visiteurs; le gérant, directeur ou administrateur ne pourra être choisi parmi les bailleurs de fonds ou autres créanciers du cercle.

Enfin, tout jeu de hasard doit être formellement interdit : sont défendus notamment le baccara, le trente-et-quarante, la roulette et jeux similaires.

Une circulaire en date du 13 novembre 1886 adressait aux Préfets des formules d'autorisation et ajoutait les conditions suivantes : n'admettre ni étrangers à la société, ni femmes, ni mineurs. L'heure de fermeture était fixée par arrêté préfectoral.

Parallèlement à ces circulaires, le 17 juin 1888, le ministre de l'Intérieur entendait régler la situation

(1) Il y a là une notion de l'affectation du produit des jeux que nous retrouvons, bien développée, dans la loi de 1923.

des cercles annexés à des casinos, à l'exclusion des cercles dont nous venons de parler. Mais, chose curieuse, tout en voulant les distinguer, l'Administration les rapproche juridiquement et, pour les légitimer, cherche d'une manière d'ailleurs factice à les couler dans le seul moule considéré alors comme licite et légal : le cercle *fermé et autorisé*.

Cette circulaire s'exprimait en effet ainsi : « L'Administration tolère le baccara dans ces établissements, c'est *qu'elle les assimile*, bien qu'ils reçoivent des membres temporaires, à *des lieux privés*. » Mais l'autorité judiciaire n'avait pas admis cette assimilation et il fallut une tractation entre le Ministère de l'Intérieur et le Garde des Sceaux, pour qu'une règle de conduite uniforme fût adoptée par l'Administration et les Parquets. Et le Ministère de la Justice admit la tolérance de l'Administration vis-à-vis des cercles et casinos, « si on imposait à ces établissements certaines conditions de nature à bien établir leur caractère de lieux privés, conditions auxquelles seraient subordonnée leur existence et qui pourraient offrir des garanties sérieuses contre l'admission du public dans les salles de jeu. »

Ces conditions consisteraient dans la nécessité d'un vote effectif pour l'admission, l'affichage de la liste des membres, l'interdiction pour ceux-ci d'être dispensés d'acquitter la cotisation.

Enfin, sauf le baccara, tous les jeux de hasard y sont formellement prohibés.

Donc théoriquement, les différences entre les cercles de la première catégorie et les cercles annexés à des casinos sont les suivantes : l'interdiction pour les premiers des membres temporaires que peuvent admettre

les seconds, et l'interdiction du baccara dans les cercles des villes autres que les stations balnéaires. Mais nous savons que, en fait, le baccara était toléré tacitement dans les grands cercles de Paris. Enfin une réglementation plus sévère de la surveillance était prescrite pour les cercles des casinos, mais les circulaires des années qui suivirent témoignent d'un relâchement inévitable dans ce contrôle.

D'ailleurs, il est indiscutable que cette tentative juridique pour assimiler les *cercles des casinos* à des lieux privés, à des *cercles fermés*, ne pouvait pas subsister en raison de son caractère artificiel. Elle ne pouvait manquer de disparaître un jour ou l'autre : c'est ce qui se produisit au cours de la période qui s'ouvre par la loi de 1901 sur les associations, se poursuit par l'arrêt célèbre du Conseil d'Etat du 18 avril 1902, arrêt dit de Nérès, et se termine par la circulaire Combes du 1^{er} mai 1903. Nous aurons alors à abandonner l'étude des *cercles des casinos* qui, à partir de cette date, se séparent juridiquement des *cercles* que nous étudions dans cette partie de notre exposé (1).

Un précédent en 1889 à la loi
du 30 juin 1923

Mais avant de passer à l'étude de l'influence sur la situation des cercles de la loi de 1901 sur les associations, il nous faut revenir sur la loi instituant une taxe sur les cercles et lieux de réunion, étudier les modifi-

(1) Tant il est vrai que les formes juridiques sont limitées, lorsque, pendant la guerre de 1914-1918, les casinos furent fermés, ces établissements se transformèrent en cercles de la loi de 1901. C'est ainsi qu'en 1917 à Deauville s'ouvrit le Normandy Club, à Trouville se créa le Cercle de l'Union. Le préfet du Calvados, d'ailleurs illégalement, interdit ces casinos ingénieusement déguisés.

cations qu'elle a subie et qui en font un véritable précédent aux articles 47 à 49 de la loi du 30 juin 1923.

On se souvient des différentes espèces de cercles frappés par la taxe et que le but déguisé de la loi était indirectement de frapper le jeu. Mais, le législateur semblait avoir fait une erreur en ne frappant, en 1871, que « les cotisations payées ou à payer pendant les années précédentes ». Or, les faux cercles, ceux où on jouait le plus, avaient tendance à abaisser le chiffre des cotisations pour y admettre le public le plus nombreux possible ; de plus, dans ces cercles, les bénéfices résultaient non pas des cotisations très faibles, mais du produit de la cagnotte, c'étaient donc eux qui, contrairement à l'attente du législateur se trouvaient les moins frappés.

Aussi une première modification proposée par MM. Leydet, Peytral et Clemenceau était-elle apportée par l'article 4 de la loi du 17 juillet 1889. Désormais, l'impôt sur les cercles devait être perçu d'après leurs ressources totales annuelles, y compris celles qui correspondaient à des avantages accordés à leurs employés. Et une première idée de progressivité était indiquée. Quand ces ressources annuelles étaient inférieures à 6.000 francs, l'impôt était de 10 % ; on le doublait quand elles égalaient ou dépassaient 6.000 francs.

On n'était pas encore parvenu malheureusement à l'ingénieuse expression « produit brut des jeux » ; on ne put arriver à s'entendre sur celle de « ressources annuelles » d'un cercle ; d'ailleurs trop d'établissements divers : cercles fermés, faux cercles, cercles des casinos étaient frappés par la taxe ; la comptabilité de ces établissements était trop disparate pour un contrôle fiscal sérieux ; enfin, on ne possédait pas le pro-

cédé de contrôle issu de la loi de 1907 : le carnet de tickets.

Pour toutes ces raisons, l'article 33 de la loi du 8 août 1890 supprima cette disposition et établit la taxe sur sa double base actuelle : sur le montant des cotisations et sur le montant de la valeur locative des lieux affectés à ces établissements.

Le législateur espérait, à l'aide de ces deux bases fiscales, atteindre d'une façon particulière les cercles où l'on jouait, car si, disait-il, ces derniers pouvaient restreindre le montant des cotisations grâce aux ressources de la cagnotte, leur situation exigeait aussi des locaux plus vastes, mieux aménagés et, par suite, plus coûteux que pour les autres catégories de cercles (1).

Nous avons vu que, si on en croit le rédacteur de la lettre de M. le Ministre des Finances du 1^{er} septembre 1920, le raisonnement des législateurs de cette époque s'est révélé comme erroné, et que la taxe sur les cercles pesait moins lourdement au contraire sur ceux où on jouait peu que sur les *faux cercles* de la loi de 1871, les *cercles ouverts* d'aujourd'hui.

§ 2.

Les cercles et la loi du 1^{er} juillet 1901

La loi du 1^{er} juillet 1901 qui abrogeait les articles 291 et 292 du Code Civil et établissait un régime de liberté d'association modifia gravement la situation juridique des *cercles*.

(1) DUBOUL, *loc. cit.* p. 61.

Le législateur ne se douta d'ailleurs nullement de la répercussion qu'auraient les dispositions nouvelles sur la formation des *cercles*, soit des stations balnéaires, soit des autres villes ; les travaux préparatoires et la discussion sont muets sur ces associations.

Mais la loi reconnaissait désormais comme valable, sans autorisation préalable :

« L'association née d'une convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leur activité, dans un autre but que de partager des bénéfices. »

Les cercles déclarèrent alors : nous sommes des associations, puisque nous étions avant 1901 soumis au régime des associations (art. 291 et 292 du Code Pénal). Nous pouvons désormais nous former sans recours à l'autorisation administrative, sans même avoir besoin de déclarer notre association. Nous sommes désormais libérés de toutes les entraves et conditions préventives que l'Administration nous avait imposées jusqu'alors (Circulaires du 10 juillet 1886 et du 13 novembre 1886) ; en particulier le jeu peut désormais être pratiqué librement dans nos salons comme dans le salon d'un particulier.

Tous les cercles revendiqueront désormais la loi du 1^{er} juillet 1901. On conçoit donc comment la lettre du ministre des Finances et la proposition de résolution de M. de Rothschild, tendant toutes deux à soumettre les *cercles* à une réglementation, n'aient parlé que des *cercles de la loi de 1901*. C'est qu'en 1920 et même nous le verrons, depuis la loi de 1923, le *cercle* est juridiquement dans notre droit une association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901. Si elle

cessait d'être une *association*, elle cesserait d'être un *cercle*, elle deviendrait une société, une entreprise privée, une maison de jeux, etc., mais n'aurait plus droit à l'appellation précise de *cercle*.

En contre-partie de cette liberté civile que leur donnait la loi de 1901, à quel régime répressif les cercles étaient-ils désormais soumis ? La loi de 1901 laissait bien entendu subsister l'article 410 du Code Pénal. Le cercle pourra être poursuivi comme maison de jeux dès que le public y sera admis dans les conditions que nous avons examinées lors de notre étude de cet article.

C'est ce qu'exprime bien un jugement du Tribunal Correctionnel de Dijon du 7 décembre 1904 (1), dont voici les attendus intéressant notre matière :

« Attendu que si la loi du 1^{er} juillet 1901 a, par le seul fait de sa promulgation, changé le caractère des groupements connus sous le nom de cercles en les transformant en associations non déclarées, désormais soustraites pour leur constitution et leur maintien à la nécessité d'une autorisation administrative, la législation nouvelle n'a créé, au regard de la loi pénale, aucune immunité au profit des membres d'une association de ce genre, pas plus que d'aucun autre, et n'a pas transformé les locaux de réunion en une sorte de lieu d'asile où des infractions pourraient, à aucun moment, être impunément commises. »

Dès lors la situation des cercles annexés aux casinos devint impossible à maintenir.

Les cercles annexés aux casinos n'étaient, on s'en

(1) Pand. Fr. 1905.2.30.

souvent, considérés fictivement comme lieux privés par les Parquets, que s'ils étaient autorisés par l'Administration en vertu de l'article 291 du Code Pénal et dans certaines conditions.

Certes, depuis le 1^{er} juillet 1901, ces autorisations n'étaient plus nécessaires, mais l'Administration, même après cette date, continua à les accorder, considérant comme toujours en vigueur un certain article 4 d'un décret du 24 juin 1806, dont l'objet principal était de prohiber les maisons de jeux de hasard et qui s'exprimait ainsi :

« Notre ministère de police fera pour les lieux où il existe des eaux thermales, pendant la saison des eaux seulement, et pour la ville de Paris, des règlements particuliers sur cette partie. »

Mais le célèbre arrêt du 18 avril 1902 (arrêt de Nérès), déclara que l'article 4 du décret du 24 juin 1806 était abrogé, et qu'aucune autorisation administrative, quelle qu'elle soit, n'avait aujourd'hui le droit d'autoriser des jeux de hasard. Les cercles des casinos, privés de leur paratonnerre administratif, devenus officiellement lieux publics, pouvaient être poursuivis comme étant en infraction avec l'article 410 du Code Pénal. Nous n'avons d'ailleurs pas, comme nous l'avons dit, à faire l'historique de leurs vicissitudes au cours de cette période qui aboutit au vote de la loi du 15 juin 1907.

Au contraire, les *cercles fermés* des grandes villes ne tombaient pas sous le coup de l'article 410 du Code Pénal, tant que les conditions d'admissions étaient sérieuses, et sur ce point la loi de 1901 ne touchait en rien aux solutions que nous avons exposées lors de notre étude de l'article 410 du Code Pénal

sur le moment précis où, dans un cercle, le public est admis de telle sorte que l'établissement devient une maison de jeu de cet article 410.

Mais une nouvelle question s'est posée à la suite de l'application de la législation de 1901 aux cercles. Quelle était leur situation vis-à-vis de l'article 3 de la loi du 1^{er} juillet 1901, qui déclare nulle toute association fondée sur une cause ou en vue d'un objet illicite, contraire aux lois ou aux bonnes mœurs. En cas d'infraction à cet article, l'article 7 prévoit la dissolution de l'association par le Tribunal Civil.

La question n'est pas nouvelle pour nous : nous avons eu à examiner la question de la validité des contrats conclus à l'occasion ou en vue du jeu, et nous avons eu à ce propos à exposer et à critiquer les solutions rigoureuses de la jurisprudence (1).

Un premier point sur lequel il est impossible de ne pas faire l'accord unanime est celui-ci. Lorsque le *cercle* se mettra en infraction avec l'article 410 du Code Pénal, son objet deviendra illicite et il devra être dissous par application de l'article 7 de la loi du 1^{er} juillet 1901, en vertu de l'article 3 de la même loi. C'est cette solution indiscutable, conséquence directe des principes généraux de notre droit, que nous trouvons exposée dans la *circulaire du ministre de l'Intérieur du 1^{er} mai 1903*, dans ses dispositions relatives aux *cercles*.

Circulaire du 1^{er} Mai 1903

Cette circulaire rappelle le régime de liberté établi par la loi de 1901 et le principe que les cercles consti-

(1) *Vid. supra*, pp. 51 et s.

tuant une société véritablement fermée, sont de véritables lieux privés où il est parfaitement licite pour leurs membres de jouer entre eux comme on peut le faire dans un domicile particulier.

Mais, déclare la circulaire, si les formalités d'admission de cette association étaient illusoires et le cercle ouvert à tout venant, une double sanction serait applicable, pénale bien entendu, en vertu de l'article 410, mais aussi civile, par application de l'article 7 de la loi de 1901, et ce serait la dissolution de l'association comme poursuivant un but illicite. Quel serait ce but illicite ? Ce serait, la circulaire ne le dit pas en termes exprès, mais la définition résulte clairement du texte : la tenue d'une maison de jeux de hasard déclaré illicite par l'article 410 du Code Pénal. L'association serait dissoute parce qu'elle aurait eu pour but de se mettre en infraction avec l'article 410 du Code Pénal.

Et la jurisprudence pénale a depuis lors souvent eu à distinguer les deux questions de dissolution pour objet illicite et de répression de l'article 410 du Code Pénal et elle a toujours décidé que la question civile de dissolution pour caractère licite ou illicite n'était nullement préjudicielle à l'action publique intentée pour infraction à l'article 410 (1).

Mais la détermination de l'objet illicite de l'association que constitue un *cercle* soulève bien d'autres difficultés.

Il est généralement admis que l'article 3 de la loi du 1^{er} juillet 1901 renvoie à l'article 1133 du Code

(1) C. de Paris (Appels correctionnels) 25 juillet 1909 (A. E. Th. 1910, p. 16); 14 février 1910 (A. E. Th. 1910, p. 86); Cass. 29 juillet 1911 (A. E. Th. 1911, p. 306).

Civil, et que, dans les cas où il y a *cause illicite* pour les contrats, il y a *objet illicite* pour l'association.

Une association, un cercle, se fondera ouvertement en vue du jeu, sera-t-elle valable ? C'est là d'ailleurs une hypothèse absolument théorique, car jamais un cercle ne mettra le jeu parmi les buts de l'association. Et ce, fort habilement, car la rigueur de la jurisprudence relative aux contrats conclus en vue du jeu, obligerait à déclarer cette association comme illicite et à la dissoudre. Quant à nous, qui repoussons le caractère illicite des contrats faits en vue du jeu, sauf lorsqu'ils ont comme objet la perpétration du délit de l'article 410 du Code Pénal (1), nous pensons qu'une telle association serait pleinement valable et aurait une cause parfaitement licite.

Mais une question beaucoup plus intéressante que ce cas théorique sur lequel nous n'insisterons pas, est la suivante. Un *cercle* va tirer bénéfice des jeux pratiqués dans ses salons. L'association va ou bien jouer contre ses membres (boule ou roulette) — ce qu'en réalité elle ne fait jamais, car les jeux qui comportent une telle modalité ne sont pas pratiqués dans les *cercles* — ou bien, ce qui est le cas général, l'association va exercer sous la forme de cagnotte des prélèvements sur les mises des jeux : l'association va tirer des bénéfices pécuniaires du jeu, elle va se livrer à une *exploitation de jeux*. Cette pratique est-elle licite ?

C'est à cette question que la circulaire de M. Clemenceau, ministre de l'Intérieur, du 17 janvier 1907 — circulaire célèbre, car elle entendait radicalement

(1) Et depuis cette loi, des délits de l'article 5 de la loi du 15 juin 1907, et de l'article 49 de la loi du 30 juin 1923.

supprimer tous les établissements de jeux — voulut donner une réponse, dans sa première partie relative aux « jeux dans les cercles et les associations ».

Circulaire du 17 janvier 1907

Cette circulaire rappelle la distinction entre le cercle fermé et le cercle ouvert à tout venant qui poursuit un objet illicite (la perpétration du délit de l'art. 410 du Code Pénal), et qui pourra donc être dissout de ce fait.

Puis la circulaire ajoute l'hypothèse qui nous occupe : il y aura des associations qui apparaîtront statutairement comme artistiques, littéraires, sportives, alors qu'elles auront uniquement le jeu pour objet : c'est-à-dire qu'elle tendront à la réalisation et au partage des bénéfices résultant du jeu au profit d'un ou plusieurs tenanciers. Ces associations ne pourront dès lors se prévaloir de la loi du 1^{er} juillet 1901, puisqu'elles ont un but intéressé. Elles seront donc, selon la circulaire, une société formée pour l'exploitation de jeux, dès lors nulle par application de l'article 1108 du Code Civil qui exige une cause licite pour la validité d'une convention. La circulaire aurait parfaitement pu reproduire l'article 1833 du Code Civil qui déclare que toute Société doit avoir un objet licite. Et même si, sans dégénérer en Société, cet établissement restait considéré comme une association, cette association serait nulle et de nul effet comme ayant un objet illicite (art. 3 du 1^{er} juillet 1901).

Et quel est donc cet objet illicite qui rendrait nulle, soit la société en vertu de l'article 1108 du Code Civil, soit l'association en vertu de l'article 3 de la

loi de 1901 ; c'est, dit la circulaire de 1907, l'entreprise de jeux.

Il y avait là une confusion et une erreur juridique manifeste. La circulaire de 1907 confondait deux cas qu'il faut soigneusement distinguer. L'association tire bénéfice du jeu, soit, mais à qui va aller ce profit : à l'association en tant qu'association, que personne morale, ou bien devra-t-il être partagé entre ses membres, ou plutôt certains de ses membres ?

Dans le premier cas, l'association, personne morale, se livrera à une exploitation de jeu exactement comme une personne physique, ceci est bien évident. Et on pourrait invoquer contre elle l'article 3 de la loi du 1^{er} juillet 1901, et la jurisprudence que nous avons reproduite et qui considère comme ayant une cause illicite tout contrat conclu en vue de l'exploitation de jeu. Mais cela, on ne l'a jamais fait — et c'est une preuve de plus de la fragilité de la jurisprudence que nous avons critiquée — car, si on le faisait, il faudrait poursuivre la dissolution de tous les cercles où l'on joue, et en particulier des *cercles fermés*, car, comme l'indiquait parfaitement la lettre du ministre des Finances du 1^{er} septembre 1920 et la proposition de résolution de M. de Rothschild, ce sont justement les *cercles fermés* qui tirent bénéfice du jeu en tant qu'association, qui s'enrichit ainsi des produits de la cagnotte, sans aucun profit personnel d'aucun des membres du cercle.

Dans le second cas, la question est fort différente, et quelques mois après la circulaire de 1907, M^e Lefébure l'indiquait bien :

« Or, que se passerait-il, se demandait-il dans un

article de décembre 1907 (1), si le jeu était dans le cercle, — bien et dûment fermé — l'objet d'une exploitation ; si, par exemple, un entrepreneur de jeux offrait à jouer à des particuliers, soigneusement sélectionnés, et à l'agrément de qui on soumettrait l'admission de nouveaux membres, l'entrepreneur se bornant à faire prélever, en guise de rémunération de ses frais, un tant pour cent sur les enjeux ? S'il était prouvé que le cercle fermé est l'objet de la part de quelques-uns de ses membres, de ses fondateurs par exemple, de l'exploitation de jeu ? »

Et M^e Lefébure répond par la seule solution vraiment juridique : ce cercle, où certains membres retiennent des bénéfices du jeu, doit être dissous, mais non pas en vertu de l'article 3 de la loi du 1^{er} juillet 1901, il n'est plus une association, *on y partage des bénéfices*. Ce cercle est désormais en opposition avec l'article 1^{er} de la loi du 1^{er} juillet 1901.

Ce cercle devient une société qui a en vue l'exploitation des jeux — c'est ce qu'avait d'ailleurs entrevu confusément la circulaire de 1907 — nous retombons dès lors dans la question de la validité d'une telle société, que nous avons examinée et sur laquelle nous avons donné notre avis.

Or, si nous relisons les passages relatifs aux *cercles ouverts* dans la lettre du ministre des Finances de 1920 et dans la proposition de résolution de M. de Rothschild, nous y trouvons que, à l'intérieur des *cercles ouverts* : « les jeux sont soit exploités par les dirigeants du cercle, soit affermés à un tenancier »,

(1) Les cercles et la loi de 1901. Annales des Etablissements Thermaux 1907, p. 158.

(premier document), « le produit des cagnottes va à des tenancier ou à des gérants de jeux », (deuxième document).

Un arrêt, antérieur, il est vrai, à la loi du 1^{er} juillet 1901, avait essayé de distinguer cette « société de cercle » — expression usitée pour cette association avant 1901 — et à but désintéressé, et la « société d'exploitation » illicite pour objet illicite.

« Considérant, dit la Cour de Paris (1), qu'un cercle constitue une association d'un caractère purement civil..., que l'objet de cette association ne peut être une exploitation ou un partage de bénéfices..., qu'il importe de ne point confondre la société de cercle, ci-dessus visée, avec celle qui a pour but la gérance commerciale ou l'exploitation d'un cercle ;

« Que si la société de cercle peut être considérée comme ayant un autre objet — en l'espèce l'encouragement de l'escrime — il n'en est pas de même de la société anonyme dont l'objet principal apparaît comme évident — l'exploitation au point de vue des jeux. »

La thèse de cet arrêt est très ingénieuse, mais ne répond pas à la réalité des faits. La direction du cercle et l'entrepreneur des jeux sont en fait, dans la plupart des cercles ouverts, tellement mêlés, qu'il est impossible de les distinguer.

La rigueur des principes de l'article 1^{er} de la loi du 1^{er} juillet 1901 conduisait à poursuivre la dissolution en tant qu'association de tout cercle où le produit des jeux procurerait un bénéfice quelconque à un ou à plusieurs membres de l'association. Dans ce cas,

(1) 9 avril 1897. D. P. 99.2.244.

cette association devrait être considérée comme une société formée pour l'exploitation des jeux, dont nous avons d'ailleurs en détail discuté et admis la validité.

Ceci nous conduit à un intéressant projet, déposé par le Garde des Sceaux Vallée, entre les deux circulaires de 1903 et 1907. Ce projet n'aboutit malheureusement pas, mais eût, on va le voir, tranché ces controverses.

Le projet Vallée du

22 octobre 1904

Ce projet Vallée ayant pour but, dans sa seconde partie, de régler le sort des cercles des stations balnéaires, constitue sur ce point un précédent à la loi du 15 juin 1907, mais les articles 1 et 2 intéressent particulièrement notre sujet et en voici les dispositions :

Le texte, dans l'article 1^{er}, établissait deux sanctions, une pénale, une civile, en vue de deux hypothèses.

Première hypothèse : Une association dans les locaux de laquelle se pratiquent des jeux de hasard « admet à y participer des personnes non associées ou reçues à titre temporaire ».

Cette association sera considérée comme « tenant une maison de jeux de hasard ouverte au public. »

Auraient donc seulement échappé à la répression les cercles fermés : c'était une consécration, en un texte législatif, de l'interprétation que l'on donne habituellement de la situation des cercles fermés vis-à-vis de l'article 410 du Code Pénal, qui eût fait disparaître toute incertitude.

Deuxième hypothèse : Une *Association*, quel que soit son titre et son fonctionnement, ne s'est constituée qu'en vue d'exploiter des jeux de hasard, ou son but principal est l'exploitation de ces jeux.

Dans ces deux hypothèses, le projet édictait une double sanction :

1° Les présidents, directeurs, membres du Conseil d'Administration, banquiers, préposés et agents de l'association étaient punis des peines de l'article 410 du Code Pénal.

2° L'association était déclarée nulle comme ayant un objet illicite, elle était dissoute et les locaux fermés.

Et il faut bien le noter : cet objet illicite était l'exploitation de jeu (2^e hypothèse) comme la tenue d'une maison de jeux de hasard au terme de l'article 410 du Code Pénal (1^{re} hypothèse).

L'article 2 du projet régissait le droit d'entrée des agents de l'autorité dans les deux espèces d'établissements que distinguait l'article 1^{er}, leur droit de s'y faire montrer les livres de comptabilité, les registres de délibération et d'admission des membres, et leur droit de saisie des enjeux, instruments, mobilier destinés au service des jeux ; il édictait également les peines de l'article 410 en cas de résistance aux agents de l'autorité.

Voici les claires dispositions du projet Vallée de 1904 qui : 1° déterminait d'une façon précise quand une *association* devenait une maison de jeux de hasard ouverte au public et établissait un délit d'*exploitation de jeux* ; 2° définissait l'objet illicite qui, *dans ces deux cas*, — d'une association considérée comme tenant une maison de jeux de hasard ouverte

au public et d'une association n'ayant d'autre objet principal que l'exploitation de jeu — soumettait l'association à la dissolution.

Mais la Commission de la réforme judiciaire et de la législation civile et criminelle rejeta purement et simplement le projet et chargea son président d'un rapport qui fut déposé le 22 décembre 1904.

M. Cruppi y juge inutile la première partie de ce projet (articles 1 et 2), il déclare s'en tenir à la loi de 1901 et à l'article 410 qui lui paraissaient suffisants pour la répression et la dissolution, et il expose à ce sujet avant la lettre les raisonnements de la circulaire de 1907 que nous avons appréciés. M. Cruppi considère en second lieu que la législation sur les associations n'empêche nullement les recherches de la brigade de la police des jeux. L'article 2 lui paraît donc aussi inutile que l'article premier.

Le projet Vallée, qui eût pu réglementer cette matière confuse d'une façon claire, fut repoussé. Ce fut la thèse équivoque et erronée de la circulaire du 17 janvier 1907 qui fut officiellement admise.

En fait, en exécution de cette circulaire, un grand nombre de cercles ouverts ou entr'ouverts de Paris, constitués sous l'enseigne de la loi du 1^{er} juillet 1901, furent fermés et leurs tenanciers poursuivis en vertu de l'article 410 du Code Pénal ; la même épuration eut lieu en province.

Les cercles et casinos des stations balnéaires eurent le 15 juin 1907, leur statut, mais cette loi, issue de l'initiative des représentants de ces stations, laissa, contrairement au projet de 1904, complètement de côté les cercles régis par la loi de 1901.

§ 3.

Les cercles de 1907 à 1920

Toute répression s'émousse, et deux ou trois ans après la circulaire de 1907, tripots et cercles ouverts s'étaient à nouveau fondés et prospéraient.

Aussi trouvons-nous dans les travaux préparatoires du projet sur les jeux de 1912-1919, les véritables précédents aux articles 47, 48 et 49 de la loi du 30 juin 1923.

A la veille de la discussion parlementaire, M. Henry Paté, député de Paris, déposait un amendement à l'article 3 du projet, ainsi conçu :

« Art. 3 *bis*. Ces dispositions — relatives au prélèvement progressif — sont également applicables aux cercles autorisés sous le bénéfice de la loi de 1901, qui prélèvent un bénéfice sur le produit des jeux.

Les cercles ne pourront être autorisés qu'en vertu d'une délibération du Conseil municipal approuvée par le ministre de l'Intérieur.

Art. 3 *ter*. Un règlement d'administration publique déterminera les conditions de surveillance et de contrôle du Ministère des Finances, et de la Sûreté Générale sur les cercles autorisés. »

M. Charles Dumas et plusieurs de ses collègues déposaient également une disposition additionnelle tendant à assimiler, quant aux jeux, les *cercles* aux *casinos* (1).

(1) Texte de cette disposition : « Tous les cercles privés où l'on joue seront assimilés quant aux jeux aux établissements de jeux et soumis au contrôle et à la législation concernant ces derniers. »

Enfin un contre-projet de M. Lairolle contenait un article 4 ainsi conçu :

« Art. 4. Les cercles privés, où l'on joue à des jeux de hasard, seront soumis à des prélèvements équivalents à ceux résultant de la présente loi — sur les *casinos* — déduction faite du montant des taxes sur les cercles actuellement existants. L'excédent sur le produit des taxes actuelles sera partagé dans les proportions indiquées dans l'article premier entre les communes et l'Etat. La part revenant à l'Etat sera attribuée pour moitié aux œuvres désignées par l'article 4 de la loi de 1907 et pour moitié aux ressources générales du budget.

Un règlement d'administration publique règlera les mesures d'autorisation, de surveillance et de contrôle qu'entraînera la perception des droits établis par le présent article. »

Une combinaison de l'amendement de M. Henry Paté et de l'article 4 du contre-projet Lairolle conduisait, à très peu de choses près, aux articles 47 et 48 de la loi du 30 juin 1923. Mais l'heure n'était pas encore venue, car la Commission du budget rejeta en 1913 toutes ces dispositions relatives aux *cercles*. Ces dispositions ne vinrent donc pas en discussion en séance publique (1).

Les promoteurs de la loi de 1923 n'ont jamais fait mention de ces textes de dix ans plus anciens et pourtant si semblables aux leurs. Il nous faut cependant

(1) M. Justin Godart (Déb. Parl. Ch. 1913, p. 1456), en qualité de rapporteur, expliqua pourtant en séance la raison du rejet de ces diverses dispositions. Les *cercles ouverts* étaient apparus à la Commission comme des tripots, qui devaient être poursuivis, et les *cercles fermés*, des lieux privés où ni le fisc, ni la police ne pouvaient pénétrer.

dire que les véritables précurseurs du statut légal actuel des *cercles* sont MM. Henry Paté et Lairolle.

La guerre survint, arrêtant forcément l'activité des cercles où l'on joue, mais à la paix, ils retrouvèrent leur public peut-être accru.

Et en 1920, la situation des *cercles* en fait et en droit était la suivante.

Les cercles fermés

Des *cercles fermés*, nous dirons peu de choses. Nous savons que personne n'a jamais mis en doute, d'une part, que l'article 410 ne leur est pas applicable. Ils ne remplissent pas en effet la dernière condition de ce texte « que le public y soit admis librement ou sur présentation des affiliés ». Bien au contraire, les conditions d'admission y sont très sévères. Nous savons également que le jeu n'y est pas le but principal de l'association, mais que le cercle a pour objet principal de fournir à ses adhérents : un lieu agréable de réunion, des salles de lecture, une bibliothèque, des salles de sports, un restaurant, des expositions de peinture, etc... Nous avons indiqué enfin que le prélèvement sur les jeux était effectué au profit de l'association et n'allait à aucun des membres du cercle, ni à un tiers chargé de l'exploitation des jeux, mais tombait dans la caisse du cercle qui l'utilisait à couvrir les frais généraux considérables, que le cercle eût seulement pu couvrir par une augmentation excessive de la cotisation déjà ordinairement très élevée.

Nous pouvons dès lors donner une définition juridique du *cercle fermé* en 1920.

Le *cercle fermé* est une association constituée en

vertu de la loi du 1^{er} juillet 1901, dont le but principal, et désintéressé, est d'offrir à ses membres un ensemble de distractions et de commodités, — où les conditions d'admission sont, statutairement et en fait, sérieuses et sévères, — où les jeux peuvent être pratiqués comme dans un domicile privé, dans les conditions librement fixées par les statuts du cercle, — et où l'association, personne morale, tire seule bénéfice direct des jeux, grâce à des modalités qu'elle fixe à sa convenance.

Nous verrons ce qu'il faut changer à cette définition depuis le vote des articles 47 à 49 de la loi du 30 juin 1923.

Les cercles ouverts

A côté des *cercles fermés*, on trouve les *cercles ouverts*. Plus délicate est la recherche de leur définition juridique.

Le rédacteur de la lettre du Ministère des Finances du 1^{er} septembre déclare « leur distinction judiciaire malaisée », alors que policièrement leur détermination était facile. M. de Rothschild, dans sa proposition de résolution, n'hésite pas à en donner une définition :

« Ces cercles sont ouverts parce qu'une cotisation minime, lorsqu'elle n'est point fictive, est seule demandée aux entrants, et parce que, en réalité, aucune condition n'est imposée à l'admission. » Nous repoussons cette définition, parce qu'elle impliquerait nécessairement que des cercles, ainsi définis, seraient inmanquablement tombés sous le coup de l'article 410 du Code Pénal, appliqué, nous l'avons vu, par la jurisprudence à tout établissement de jeux constitué sous la forme de cercles, dont les conditions d'admission ne sont sérieuses, ni statutairement, ni en fait.

Or, l'existence même et le fonctionnement à Paris, d'une dizaine de grands cercles dits *ouverts*, dont tout le monde connaissait et connaît les noms, qui ne se dissimulaient nullement, était la preuve que ces établissements évitaient la répression de l'article 410 du Code Pénal.

Comment fonctionnaient donc ces cercles et quelle était leur situation vis-à-vis de l'article 410 du Code Pénal et de la loi du 1^{er} juillet 1901 ?

Ces cercles étaient tout d'abord des exploitations de jeux : les bénéfices réalisés par les prélèvements sur les enjeux ne tombaient pas dans la caisse du cercle. Ils étaient partagés entre les personnes qui constituaient la direction, ou bien entre des membres dits fondateurs. Ou bien ils allaient à un ou des tenanciers spécialement chargés par la direction du cercle de l'exploitation des jeux dans les salons du cercle. Ou bien enfin, ils allaient pour une partie à la direction du *cercle*, et pour l'autre partie, à un tenancier à qui la direction du cercle affirmait en quelque sorte les jeux, moyennant l'abandon d'une partie des bénéfices. Bien évidemment cette perception de bénéfices par les membres de l'association avait un caractère occulte. Le tenancier fermier apparaissait comme seul maître et bénéficiaire des jeux. Mais ceci n'était qu'une apparence, et dès cette première constatation, nous nous trouvons à l'opposé des éléments de la définition que nous avons donnée du cercle *fermé*.

Ces cercles ne se présentaient pas ouvertement comme une *exploitation commerciale* de jeux, ils faisaient, au contraire, tout pour dissimuler ce caractère. Le cercle *ouvert* affichait toujours des buts identiques à ceux que poursuivent réellement les cercles

fermés. Mais ce n'était là également qu'une apparence contredite, le plus souvent, par le simple aspect des lieux.

Juridiquement, le cercle ouvert se prétendait régi par la loi du 1^{er} juillet 1901. Et pour ce faire, il usait de tous les moyens, depuis les formes extérieures de constitution (déclaration de l'article 5), jusqu'à des statuts copiés sur les véritables associations, la constitution d'organes de direction semblables en apparence à ceux des cercles fermés, sans oublier une habile comptabilité apte à faire disparaître la destination réelle des deniers.

Quelle pouvait être l'attitude des parquets à l'égard de ces établissements. Ils pouvaient faire prononcer la dissolution de cette association fictive, comme n'ayant pas le but désintéressé de l'article 1^{er} de la loi du 1^{er} juillet 1901. En admettant que le poursuivant soit parvenu à faire la preuve — difficile, on s'en rend compte, en raison de la grande ingéniosité des tenanciers et du caractère soigneusement dissimulé des rémunérations reçues par les membres du cercle, — de ce caractère intéressé, le Tribunal prononcera donc la dissolution de l'association.

Que se passera-t-il ? L'association aura fait place à une société ayant pour but l'exploitation de jeux. Mais alors le Parquet devra intenter une seconde action pour faire prononcer l'objet illicite de cette société, conformément à la jurisprudence que nous avons indiquée. Il y parviendra, sans aucun doute.

Mais après ces deux actions, aura-t-il fait fermer ce prétendu cercle ? Nullement : l'association aura

été déclarée dissoute, soit, mais on ne pourra user de la force armée pour empêcher les membres de l'ancienne association de se réunir dans un local loué ou appartenant à l'un d'entre eux. L'association ne pourra plus contracter, et la société qui eût pu le faire est nulle, mais la direction de l'ancienne association ou de l'ancienne société contractera au nom personnel des individus qui la composent.

Il faudrait pour qu'une pareille affaire ne « marchât » plus, que les associés ne s'entendissent plus entre eux et voulussent agir l'un contre l'autre devant les tribunaux. Dans ce cas, bien évidemment, ils seraient privés de toute action. Mais si les personnes qui jouent dans le cercle consentent à ce qu'on fasse un prélèvement sur leurs enjeux, au profit du cercle, si les commanditaires ou associés font confiance au tenancier pour les distributions qui leur sont faites des bénéfices, si le tenancier paie régulièrement son loyer, ses employés, ses impôts, rien ne peut empêcher de fonctionner ce cercle en dépit de toutes les dissolutions possibles.

C'est ce qu'avaient parfaitement compris les parquets, car ils n'ont jamais poursuivi la dissolution des *cercles ouverts*.

Une seule chose pouvait arrêter le fonctionnement du cercle, provoquer sa fermeture, faire agir les parquets, c'était la perpétration par la direction, le tenancier, — de quelque nom qu'on l'appelle — du délit de l'article 410 du Code Pénal. En d'autres termes, le cercle devait être poursuivi s'il s'ouvrait librement au public.

Or, nous nous trouvons en face de ce fait : les Parquets n'ont jamais estimé que les *cercles dits*

ouverts tombaient sous le coup de l'article 410 du Code Pénal. Les Parquets ou plus exactement les magistrats du Parquet sur les rapports des Commissaires de police chargés des enquêtes préalables, ont toujours considéré que le public n'entraît pas librement dans les cercles *ouverts*. En effet, tout le monde n'y pénétrait pas. Non pas que la cotisation fût chère, car même si elle s'élevait, la cotisation presque toujours annuelle — il le fallait bien pour éviter l'article 410 du Code Pénal — n'était pas en rapport avec les sommes engagées au jeu. Les formalités d'admission existaient, mais réduites au minimum, et puis elles variaient surtout avec les joueurs qui se présentaient : tel cercle d'entrée difficile pour le vulgum pecus, s'ouvrait plus aisément pour un joueur connu comme « gros ponte ». Certes, ce jour-là, où une personne étrangère au cercle était admise aux tables de jeu, il y avait délit, mais il eût fallu une descente de police et un constat à point nommé et c'était trop demander, semble-t-il, à la police, qu'une telle opportunité.

Nous pouvons dès lors donner une définition du cercle *ouvert* tel qu'il existait en 1920 :

Le *cercle ouvert* est une exploitation de jeux, constituée sous la forme d'une association de la loi du 1^{er} juillet 1901, — dont le but principal, mais non avoué, est le jeu, — où les prélèvements exercés sur les enjeux vont en bénéfice aux exploitants, dirigeants ou associés de l'établissement — et où les conditions d'admission ont un minimum de sévérité qui permet au cercle d'échapper à l'article 410 du Code Pénal.

Nous croyons avoir ainsi donné une notion claire de la situation des cercles *fermés* et des cercles *ouverts* et de leur distinction, à la veille de la loi du 30 juin 1923.

On se rend compte, et par ces dernières explications, et par les développements du § 2 de cette section, combien la situation de ces cercles aussi bien *ouverts* que *fermés* était complexe et confuse en face de la loi du 1^{er} juillet 1901, et également pour les cercles *ouverts* en face de l'article 410 du Code Pénal. Nous aurons à voir comment vis-à-vis de ces deux dispositions légales, les articles 47 à 49 de la loi du 30 juin 1923, ont tranché en notre matière les controverses que nous avons exposées et les situations délicates que nous avons indiquées.

SECTION II

Les travaux préparatoires des articles 47, 48 et 49 de la loi du 30 juin 1923

Le rapport de la Commission

Interministérielle

L'idée d'une réglementation nouvelle des cercles n'aboutit pas sans quelques vicissitudes.

Par arrêté du 21 avril 1921, le ministre des Finances, d'accord avec ses collègues de l'Intérieur et de la

Justice, après décision du Conseil des Ministres, nomma une Commission interministérielle d'étude et d'examen. Cette Commission, présidée par M. Simon, Contrôleur central du Trésor, élaborait un texte de projet de loi, après de longues et nombreuses séances.

Elle se mit d'accord sur un certain nombre de principes exposés dans le rapport de cette Commission.

Elle a voulu d'abord concilier la nouvelle réglementation des jeux avec la législation en vigueur : article 410 du Code Pénal et la loi de 1901. Et cela par un double procédé. D'une part, la Commission a adopté la thèse des Parquets qui considèrent que les cercles visés ne tombent pas sous le coup de l'article 410 du Code Pénal. D'autre part, la Commission a considéré que la loi de 1901 n'autorisant pas les cercles à se procurer des ressources au moyen des jeux, le législateur peut, sans toucher à la loi de 1901, décider que les jeux ne seront pratiqués dans les cercles que dans certaines conditions et sous certaines réserves. — Nous avouons ne pas très bien comprendre ce raisonnement et nous y voyons surtout le reflet d'un scrupule, d'ailleurs légitime, de ne pas modifier la législation générale par des dispositions de but fiscal.

Ensuite la Commission règle les principes purement fiscaux des dispositions nouvelles : les cercles seront soumis à une taxe unique, au profit de l'Etat, en vue d'œuvres de prévoyance et d'assistance. Puis pour répondre à la préoccupation de *justice fiscale* que nous avons trouvée exposée dans la lettre initiale du ministre des Finances, tous les cercles ouverts et fermés seront placés sous le *même régime*, mais automatiquement, par dégrèvement à la base, égal au

montant de la *taxe sur les cercles, sociétés et lieux de réunion*, les cercles fermés seront exempts du prélèvement.

Mais un tel prélèvement ne peut être productif que si un contrôle sévère est établi. La déclaration facultative prévue par l'article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901 deviendra obligatoire et la faculté de jouer à des jeux de hasard sera subordonnée à une autorisation préalable donnée par arrêté du ministre de l'Intérieur. De plus, les agents de surveillance pourront se présenter et pénétrer à toute heure dans les locaux du cercle. Mais dans les cercles strictement fermés où le rapport de l'impôt serait faible, l'Administration se contentera d'une déclaration, sans autre mesure de contrôle.

Enfin le projet élaboré interdisait « dans un intérêt de moralité publique » d'admettre les femmes dans les associations où les jeux étaient pratiqués.

Les articles 17, 18 et 19
du projet de loi n° 3411

Fidèle à une promesse faite par une lettre adressée le 8 juillet 1921 à M. de Rothschild qui ne se désintéressait pas de la question, le ministre des Finances incorpora le texte de la Commission interministérielle dans un projet de loi d'ouverture et d'annulation de crédits pour l'année 1921, n° 3411, déposé sur le bureau de la Chambre le 28 novembre 1921.

Le texte se présentait ainsi : Un contrôle, susceptible de donner au Trésor les garanties nécessaires contre les fraudes éventuelles à l'impôt sur les

cagnottes, avait à sa base une nouvelle réglementation des cercles. Cette réglementation résultait des dispositions de l'article 17 qu'un décret devait préciser et compléter ; elle subordonnait le droit de pratiquer des jeux de hasard à un arrêté du ministre de l'Intérieur. Tout manquement aux dispositions dudit article 17 devait entraîner, indépendamment des sanctions prévues par l'article 410 du Code Pénal, les sanctions spéciales édictées par l'article 19.

Le nouvel impôt était un droit progressif sur le produit brut des jeux qui se superposait à la taxe sur les cercles et lieux de réunion instituée par la loi du 16 septembre 1871, mais comportait, chaque année, un abattement égal au montant de la cote établie en vertu de ladite loi. Ce droit était égal à 20 % du produit brut des jeux jusqu'à un million de francs, et s'élevait ensuite de 10 % par chaque million suivant avec un maximum de 60 % pour la part du produit brut dépassant 4 millions de francs (art. 18).

Les frais de contrôle et d'encaissement dudit impôt étaient couverts au moyen d'une taxe spéciale égale à 5 % du montant net de l'impôt (art. 18).

Enfin les ressources nouvelles procurées par la taxe en question étaient réparties de la manière suivante (art. 18) :

- 40 % pour l'Etat,
- 10 % pour le département,
- 20 % pour la commune,
- 30 % pour les œuvres antituberculeuses (1).

(1) Cette dernière affectation résultait d'une intervention de M. de Rothschild par lettre au Ministre des Finances du 8 juin 1921.

Le rapport Bokanowski

La Commission des Finances, saisie du projet n° 3411, délibéra brièvement sur les articles 17, 18 et 19 et en proposa la disjonction que M. Bokanowski justifia d'une courte phrase : « Votre Commission vous propose la disjonction de ces articles ; elle hésite à vous proposer de donner une apparence de légalité, en imposant leur cagnotte à des maisons de jeux clandestines que le Code Pénal interdit dans un but de moralité publique et de préservation nationale. »

Y avait-il là une soudaine crise de pudeur ? M. Bokanowski n'avait-il examiné que superficiellement les articles 17, 18 et 19 du projet n° 3411, son bref exposé semble le montrer ; quoiqu'il en soit, la Chambre suivit sa Commission et le projet de réglementation des cercles tomba dans l'oubli parlementaire.

La proposition de loi

de M. Maurice de Rothschild

Il en sortit le 13 octobre 1922, grâce à une proposition de loi de M. Maurice de Rothschild qui, « constatant que par suite du jeu même de la procédure parlementaire, — de la disjonction par une Commission, — une proposition de résolution et un projet de loi sont exposés à rester lettre morte », et que, d'autre part, le ministre des Finances, à tort ou à raison, ne semblait point se reconnaître le droit de déposer sous forme de projet de loi spécial les trois articles disjoints par la Commission des Finances, faisait sienne la plus grande partie des articles 17, 18 et 19 du projet n° 3411. L'article 1 et 3 de cette

proposition reproduisait en effet exactement les articles 17 et 19 du projet 3411, l'article 18 était modifié en ce qui touche l'affectation des ressources produites par le nouvel impôt.

L'exposé de motifs de cette proposition ne doit pas être négligé, car il renferme un certain nombre de renseignements et d'idées qu'il convient de noter au passage.

M. de Rothschild, adoptant le texte de la Commission interministérielle, reprend d'abord l'idée que ce texte n'est ni une dérogation à l'article 410 du Code Pénal, ni une modification à l'article 1^{er} de la loi du 1^{er} juillet 1901.

Et, ce qui est non moins intéressant, pour répondre à la fin de non-recevoir du rapport de M. Bokanowski, M. de Rothschild essaie ensuite de démontrer que ni la taxation du produit brut des jeux, ni l'exercice d'un contrôle sur les cercles, ni le fait que le produit de l'impôt ira directement au Trésor, ne constituent une reconnaissance légale des cercles.

M. de Rothschild revient tout naturellement dans sa proposition de loi sur la distinction entre cercles *ouverts* et cercles *fermés*, et se rallie pleinement au texte de la Commission qui, d'une part, prévoit un régime uniforme pour les uns et pour les autres, mais qui, d'autre part, a pour conséquence un dégrèvement automatique des cercles fermés et qui surtout, dispense ceux-ci de tout contrôle de l'Administration.

« Dans certains cercles, dit M. de Rothschild, ceux que l'Administration désigne sous le nom usuel de cercles « fermés » et qui fonctionnent depuis longtemps dans des conditions de régularité parfaite, on

peut être certain qu'aucune dissimulation du produit brut des jeux n'est à craindre. » On se contentera donc, pour ceux-là, d'une simple déclaration, sans aucune autre mesure de contrôle. Et cela est d'autant plus suffisant que le contrôle ne présenterait « aucune utilité réelle à l'égard des cercles où le jeu rapporte relativement peu par rapport à l'importance des sommes dues au titre de la taxe sur les cercles, sociétés et lieux de réunion, et pour lesquels on sait à l'avance qu'ils n'auront rien ou presque rien à acquitter en sus de la taxe.

Enfin, M. de Rothschild note que les différentes dispositions ne s'appliquent qu'aux seuls jeux de hasard. « Les cercles où l'on se borne à pratiquer par exemple le bridge et les jeux similaires, ne seraient point soumis à l'impôt et resteraient en dehors de la réglementation ».

Et l'honorable député conclut en affirmant que le vote de cette loi moraliserait le jeu dans les cercles, de la même manière que la loi du 15 juin 1907 a réglementé heureusement les jeux dans les casinos, en armant enfin l'Administration d'une surveillance et de sanctions. D'autre part, cet impôt qui produirait, dès que le contrôle fonctionnerait régulièrement, environ vingt millions, procurerait d'appréciables ressources à l'Etat, aux départements, aux communes, aux œuvres antituberculeuses, aux œuvres d'assistance, de bienfaisance, d'hygiène et d'intérêt public.

Le budget pour 1923

L'impulsion était donnée. Lors de son examen du projet de budget pour 1923, la Commission des Finances revenant sur sa décision, insérait dans la loi

de Finances, les trois articles du projet élaboré par la Commission, repris par M. de Rothschild, en ne les modifiant qu'en ce qui concerne la répartition du produit du prélèvement (1).

Rapportées favorablement par M. Bokanowski dans son premier Rapport supplémentaire, ces dispositions législatives devenues les articles 24 H à 24 J vinrent en discussion devant la Chambre à la séance du matin du 22 janvier 1923.

La discussion devant la Chambre

Il y avait là une question complexe dont la discussion fut forcément quelque peu confuse, mais complètement exempte de tout développement sur l'immoralité des jeux et d'un prélèvement fiscal sur leur produit. Le texte du Gouvernement, appuyé par M. de Rothschild et la Commission du Budget, trouva au contraire un adversaire en M. Levasseur, député de Paris, auteur de trois amendements au texte.

Nous devons en donner une notion d'ores et déjà,

(1) Les différences étaient les suivantes :

<i>Proposition de loi de M. de Rothschild</i>	<i>Loi de Finances</i>
20 % du produit à l'Etat.	} 40 % à l'Etat. néant.
10 % pour le département.	
20 % pour les communes.	
25 % pour les œuvres désignées par la loi du 15 juin 1907	40 % pour ces œuvres.
25 % pour les œuvres désignées dans la loi du 16 avril 1916 relative aux dispensaires d'hygiène sociale et de préservation anti-tuberculeuse, et la loi du 7 septembre 1919 concernant les sanatoriums.	20 % pour ces œuvres.

quitte à les reprendre lors de l'examen détaillé de la loi, car soit le rejet de deux d'entre eux, soit l'adoption du troisième, sont révélateurs du sens de la loi.

Le premier amendement tendait à soumettre au prélèvement tous les jeux d'argent, sans distinguer entre les « *jeux de hasard* », que visait exclusivement le premier article des textes en discussion, et les autres. Cet amendement, combattu par M. Simon, commissaire du Gouvernement, fut rejeté par la Chambre, mais il donna lieu à une intéressante intervention de M. Simon, qui y définit la discrimination que l'Administration entendait établir, eu égard à la loi en discussion, entre les « *jeux de hasard* » et les « *jeux de commerce* ». Approuvé par la Chambre, le critérium de M. Simon se retrouve dans les dispositions réglementaires d'application où nous l'étudierons, et il peut être considéré comme la véritable interprétation de la loi sur ce point.

Le second amendement, accepté par la Commission et par le Gouvernement, fut adopté sans discussion. Il supprima la possibilité d'une simple déclaration, sans autre mesure de contrôle pour les cercles *fermés* : il soumettait donc les cercles *ouverts* et les cercles *fermés* au même régime de surveillance.

Le troisième amendement, rejeté comme le premier, tendait à imposer à tous les cercles un *minimum de cagnotte* sur lequel porterait le prélèvement.

On découvre l'idée d'ensemble de M. Levasseur. L'honorable député désirait que les cercles fermés fussent atteints par la loi en discussion. C'est en effet dans les cercles fermés qu'on joue à des « *jeux de commerce* », mais à des jeux *d'argent*, qu'il visait dans son premier amendement. Le texte dispensait de

tout contrôle les cercles fermés et il les y soumettait par son second amendement. Enfin, les cercles fermés, cercles riches où les jeux ne sont que l'accessoire, sont ceux où la cagnotte peut être très faible, infime, donc non soumise au prélèvement, tandis que l'obligation à un minimum de cagnotte prévue au troisième amendement, les soumettait aux mesures fiscales.

Il y avait là, sans nul doute, trois modes ingénieux d'atteindre les cercles fermés, mais soit volontairement, soit involontairement, M. Levasseur négligeait le seul avantage réel que la loi donnait aux cercles fermés, et dont tous les autres, que tendaient à supprimer ses trois amendements, n'étaient que les corollaires. M. Levasseur ne déposait aucun amendement ayant pour but de supprimer cet abattement à la base, ce dégrèvement automatique des cercles fermés qu'avait imaginé la Commission interministérielle, par le non-cumul du nouveau prélèvement et des anciennes taxes sur les cercles, sociétés et lieux de réunion.

De la machine de guerre de M. Levasseur, que resta-t-il donc ? La suppression de la possibilité « d'une simple déclaration, sans autre mesure de contrôle ». M. Levasseur croyait ainsi avoir réussi à faire pénétrer le Commissaire de police et les Agents du fisc dans les cercles fermés. La suite des événements, aidés il est vrai par l'Administration des Finances, dut lui apporter quelques déceptions à ce sujet.

Transmission au Sénat

Le texte voté par la Chambre fut transmis au Sénat sous les articles 77 à 79, et dans l'exposé des motifs du

projet transmis, nous trouvons in fine cette phrase qui marque bien la modification qu'il avait subi à la Chambre : « La Chambre n'a apporté qu'une seule modification aux propositions qui lui étaient soumises : à la demande d'un de ses membres et sur l'avis conforme de sa Commission et du Gouvernement, elle a supprimé à l'article 77 la disposition qui prévoyait un régime spécial de contrôle pour les cercles strictement fermés où la cagnotte est peu productive. »

Le rapport de M. Béranger

Les dispositions votées par la Chambre, adoptées sans modification (1) par la Commission des Finances du Sénat furent longuement motivées par M. Béranger dans son rapport général. L'honorable sénateur ne fait d'ailleurs qu'appeler les termes et reproduire les divers documents préparatoires dont nous avons donné l'analyse. Mais il renferme de plus une phrase que l'Administration fut bien satisfaite d'y trouver.

Examinant la modification qu'avait fait subir au texte la Chambre en ce qui concerne le contrôle des cercles fermés, M. Béranger s'exprime ainsi : « La Chambre a supprimé cette disposition d'accord avec sa Commission des Finances et les Ministre des Finances qui ont estimé que cette suppression ne présentait dans la pratique aucun inconvénient au point de vue de l'application même de la loi. Il est

(1) Sauf en ce qui concerne l'affectation du produit. La Commission des Finances ajouta aux œuvres antituberculeuses auxquelles doivent échoir 40 % du produit, les œuvres antisiphilitiques et anticancéreuses.

évident que, même si les règles de contrôle de ceux des cercles fermés où le jeu n'est qu'un accessoire ont été déterminées par le législateur, l'*Administration s'abstiendra d'y exercer une surveillance dispendieuse, vexatoire et parfaitement inutile*. Par le jeu même du dégrèvement à la base, ces cercles, lourdement frappés par la taxe sur les cotisations et la valeur locative des locaux occupés, n'auront en effet rien à payer au titre de l'impôt sur la cagnotte. »

C'en était fait des efforts de M. Levasseur, victime d'avoir usé d'un moyen détourné.

Discussion au Sénat

et vote définitif

Le Sénat examina les articles sur les cercles dans sa séance du 25 juin 1923, il vota intégralement le texte voté par la Chambre, sans discussion en quelque sorte, sinon pour repousser des amendements tendant à modifier la taxe de progressivité du prélèvement. Le texte fut voté définitivement avec la loi de finances le 30 juin 1923, sous les numéros des articles 47, 48 et 49.

SECTION III

Examen détaillé des articles 47, 48 et 49 de la Loi du 30 Juin 1923

Des trois articles que nous avons à étudier, nous plaçant à un point de vue exclusivement juridique, nous négligerons l'article 48, réservé aux dispositions

fiscales de la loi, et nous étudierons plus spécialement l'article 47, qui a trait au régime civil et administratif des cercles, et l'article 49, qui traite des sanctions.

§ 1.

Article 47 (1).

Etablissements assujettis

Quels sont les cercles qui sont assujettis à la loi nouvelle et régis par elle ? Telle est la première question qui se pose. L'article 47 décide que ce sont les cercles constitués sous le régime de la loi du 1^{er} juillet 1901. Cette définition est exclusive des « cercles et casinos » régis par la loi du 15 juin 1907,

(1) *Texte* de l'article 47 :

Les jeux de hasard ne peuvent être pratiqués dans les cercles constitués sous le régime de la loi du 1^{er} juillet 1901 qu'en vertu d'une autorisation toujours révocable du Ministre de l'Intérieur et sous réserve :

1° Que les femmes n'y soient pas admises ;

2° Que la direction et le fonctionnement des jeux soient assurés en conformité des règles posées par le décret qui déterminera les modalités d'application du présent article et de l'article suivant ou par les instructions administratives ;

3° Que la déclaration prévue par l'article 5 de la loi précitée du 1^{er} juillet 1901 ait été souscrite et que l'engagement ait été pris, tant de verser régulièrement au Trésor le montant de l'impôt sur le produit brut des jeux dont le taux est fixé à l'article suivant, que de se soumettre aux mesures de contrôle qui seront prévues par l'arrêté d'autorisation et qui comportent le droit, pour les agents de l'Administration, de pénétrer à toute heure dans les locaux du cercle.

Les cercles existants doivent prendre l'engagement visé plus haut, et, s'il y a lieu, souscrire la déclaration dans le délai d'un mois à compter de la date de promulgation de la présente loi.

Dans les cercles nouvellement constitués, les jeux de hasard ne peuvent être pratiqués qu'après notification de l'arrêté d'autorisation.

marquant ainsi le domaine particulier des deux lois. Ce qui ne veut pas dire qu'il ne puisse y avoir conflit en fait entre les uns et les autres, c'est là un point que nous étudierons quand nous ferons le rapprochement de ces deux lois.

Mais cette définition exclusive des « cercles et casinos » de la loi de 1907, vise tous les cercles constitués sous le régime de la loi de 1901, c'est-à-dire les cercles *ouverts* comme les cercles *fermés*. Ceci résulte expressément des travaux préparatoires. Nous savons, du reste, que si les uns entrent exactement dans les termes de l'article 1^{er} de la loi de 1901, les cercles *ouverts* se réclament également de cette loi, comme les développements que nous leur avons consacré l'ont montré.

L'autorisation ministérielle

Ces *cercles*, avons-nous dit, sont désormais soumis à une autorisation toujours révocable du ministre de l'Intérieur. Quels sont donc les effets de cette autorisation ? M. de Rothschild déclare dans sa proposition de résolution, que cette autorisation n'a qu'un but de commodité fiscale. Il se peut, mais il est non moins vrai que cette autorisation a un effet civil du plus grand intérêt et qui modifie le principe de la liberté des associations. L'autorisation a pour effet de *permettre de jouer dans les cercles*. Il ne faut pas oublier que les cercles, tout au moins d'une façon absolue pour les cercles fermés, sont les locaux privés d'une association dont le but est licite ; dorénavant, dans ce lieu privé, les membres de cette association licite ne pourront jouer qu'en vertu d'une autorisa-

tion du ministre de l'Intérieur. Et le défaut d'autorisation ne touche pas civilement, ni pénalement, à l'association, il empêche simplement d'y pratiquer des jeux de hasard.

Enfin cette autorisation a un double caractère qu'il faut bien indiquer : elle est individuelle et toujours révocable (1).

A quelles conditions le Ministère de l'Intérieur doit-il, en vertu de l'article 47, décerner des autorisations ? Et ici, nous ne suivrons plus l'ordre du texte qui n'en prévoit que trois, on en verra la raison.

Tout d'abord il faut que la déclaration de l'article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901 ait été souscrite. Il ne peut donc plus, et le texte est formel, bien que la prohibition soit indirecte, se constituer de cercles où l'on joue sous la forme d'associations non déclarées, forme pourtant reconnue licite par la loi de 1901 où la déclaration n'est pas obligatoire. La déclaration devient obligatoire du fait de la loi de 1923 en ce qui concerne les cercles où l'on joue.

Le seconde condition c'est que les femmes n'y soient pas admises. Nous verrons ce qu'on doit penser de cette nouvelle incapacité des femmes, qui vient d'entrer dans notre droit.

La troisième condition est la plus vague : à la condition « que la direction et le fonctionnement des jeux soient assurés en conformité des règles portées par le décret qui déterminera les modalités d'application du présent article et de l'article suivant, ou par les instructions administratives. »

(1) Du caractère de révocabilité *ad nutum*, l'Administration a conclu qu'elle n'avait même pas à motiver ses arrêtés de retrait d'autorisation.

On se souvient que M. de Rothschild, dans sa proposition de résolution, demandait que la loi nouvelle soumette les cercles *ouverts* à des conditions très strictes inscrites « dans la loi ou dans un règlement d'administration publique. » Et il indiquait que ces conditions pouvaient reporter sur six points que nous avons reproduits et qui constituaient un programme complet de réglementation du jeu. La loi n'a pas cru devoir suivre expressément les suggestions de M. de Rothschild, mais par contre, elle décide que de simples « instructions ministérielles » pourront réglementer les jeux, ce qu'elles firent d'ailleurs. Nous aurons à étudier ces instructions et à les apprécier.

Enfin la dernière condition est que les cercles visés aient pris l'engagement vis-à-vis de l'Administration :

1° de verser régulièrement au Trésor le montant du prélèvement sur les jeux ;

2° de se soumettre aux mesures de contrôle que nous aurons à examiner.

C'est là un errement législatif des plus curieux : les cercles prennent l'engagement d'obéir à la loi ! Sinon ils sont soumis à la sanction préventive du défaut d'autorisation. Nous avouons n'avoir pas compris la raison de cet engagement dont nous nous sommes demandé en vain la nature juridique.

Jeux de hasard et Jeux

de commerce

Nous avons dit que faute d'arrêté d'autorisation, les membres des cercles ne pourront pratiquer des « *jeux de hasard* » dans leurs locaux. Il reste donc bien entendu qu'ils pourront y pratiquer des

« *jeux de commerce* ». C'est là un premier intérêt de la distinction nécessaire entre ces deux espèces de jeux. Un second non moins pratique est que seul le produit brut des « *jeux de hasard* » est soumis à l'impôt. Il s'agit dès lors de savoir quels jeux sont vis-à-vis de cette loi « *jeux de hasard* » et « *jeux de commerce* ».

Nous ne reviendrons pas sur l'étude que nous avons dû faire de cette distinction fondamentale en ce qui concerne l'article 410 du Code Pénal et la loi du 15 juin 1907.

Mais nous sommes ici en face d'un critérium tout différent et des plus intéressants.

Il a sa base dans les travaux préparatoires suivants de la loi : le rejet du premier amendement Levasseur et les déclarations de M. Simon, Commissaire du Gouvernement. Nous devons anticiper et examiner certaines dispositions des décrets et circulaires d'application de la loi de 1923, pour épuiser la question, n'avoir pas à la fragmenter et y revenir par la suite.

On se souvient que M. Levasseur proposait de supprimer les mots « de hasard », voulant, disait-il, « imposer de la même manière tous les jeux pratiqués dans les cercles et qui comportent risque d'argent et constitution de cagnotte.

M. Simon et M. de Rothschild n'eurent pas de mal à repousser cet argument et cet amendement, car son adoption eût été détruire toute l'économie de la loi, qui prétendait uniquement atteindre les bénéfices tirés des jeux par les tenanciers de jeux et non pas les profits faits par les joueurs eux-mêmes.

Et c'est bien en effet la détermination établie par M. Simon, approuvée par la majorité de la Chambre :

seront considérés comme *jeux de hasard* « les jeux où il y a d'autres joueurs que ceux qui tiennent les cartes sur les chances desquels ils pontent » : baccara, chemin de fer, écarté lorsqu'il y a une chouette. Car, « dans ces jeux, le droit perçu au profit du cercle est fonction de l'importance des enjeux ». Au contraire, le bridge, le bésigue, le poker, seront *jeux de commerce* parce qu'ils ne rapportent presque rien aux cercles, c'est-à-dire un droit fixe peu élevé.

Et cette distinction, simplement indiquée par M. Simon à la séance de la Chambre, est précisée et développée dans le rapport au Président de la République, précédant le décret d'application du 22 juillet 1923, à l'article 2 de ce décret, dans la circulaire de la Direction des Contributions indirectes du 23 novembre 1923.

L'article 2 du décret du 22 juillet 1923 s'exprime ainsi au début :

« En principe, tous les *jeux d'argent*, jeux de cartes ou autres, sont considérés comme « *jeux de hasard* ».

Mais il ne faut pas se laisser tromper par la généralité de cette expression, car le § 2 du décret y apporte une dérogation de quelque importance qui reproduit la distinction de M. Simon devant la Chambre.

« Toutefois, le caractère de « jeu de commerce » peut être reconnu, par exception, à des jeux d'argent à la double condition qu'aucun joueur ne parie sur les chances d'un autre et que la perception au profit de la cagnotte soit assez modérée pour que le cercle, rentrant simplement dans ses débours, n'en tire aucun bénéfice appréciable ».

Et le rapport au Président de la République développe l'idée, en rappelant tout d'abord les divergences d'opinion sur la distinction entre les deux sortes de jeux, tant dans la jurisprudence relative à l'application de l'article 410 du Code Pénal, que dans les statuts de certains cercles. Puis il rappelle la discussion parlementaire, le rejet de l'amendement et la ratification par la Chambre des propositions du Gouvernement.

« Donc, dit le rapport, suivant la manière où il est pratiqué, et suivant le mode de perception au profit de la cagnotte du cercle, le même jeu peut être considéré comme tantôt jeu de hasard, tantôt comme jeu de commerce ». Et plusieurs exemples sont donnés : l'écarté, sera *jeu de commerce*, lorsque personne ne parie ni pour l'un ni pour l'autre des joueurs qui tiennent les cartes ; dans le cas contraire, ce sera la chouette à l'écarté, donc *jeu de hasard*. Le poker, *jeu de commerce*, devient *jeu de hasard*, dès que la cagnotte perçoit au lieu d'un droit fixe très modéré par séance, un droit basé sur la durée de la partie ou l'importance des enjeux. Le bridge, lui-même, essentiellement *jeu de commerce*, pourra être considéré comme jeu de hasard, lorsque les enjeux étant particulièrement importants, le cercle fixera la cagnotte à un taux plus élevé que le taux admis pour les jeux de commerce ».

Et le rapport conclut sur cette définition éminemment fiscale : « Pour l'application de la nouvelle loi, tous les jeux qui sont une source de profits appréciables pour le cercle, sont considérés comme *jeux de hasard*, alors que l'expression *jeux de commerce*

s'applique exclusivement aux jeux dans lesquels le droit payé par les joueurs représente à peu de chose près le remboursement des dépenses faites par le cercle pour l'achat des cartes employées, l'éclairage de la table et autres menus frais ».

Enfin la circulaire du 23 novembre 1923 précise et fixe à trois les conditions où le jeu sera *jeu de commerce*, étant supposée remplie la condition primordiale que dans ce jeu sont seuls intéressés les joueurs tenant les cartes.

1° Que le prélèvement au profit du cercle consiste dans un droit fixe ;

2° Que le taux de ce droit ne soit pas supérieur à 5 francs par séance ;

3° Qu'il permette aux joueurs de s'asseoir au cours de la même séance à différentes tables du même jeu (1).

(1) Un an après la promulgation du décret du 22 juillet, l'Administration jugeait utile de modifier l'article 2 de ce décret dont nous avons cité le texte, par l'article 3 du décret du 18 mars 1924. Retouche, à notre avis, quelque peu sybilline et d'une nature peu simple.

L'article 3 ajoute, et « au point de vue purement fiscal », tous les jeux d'argent, etc...

Il y a là une addition, témoignant d'un certain remords. Mais elle nous paraît peu opportune, car que ce soit un critérium fiscal qui ait guidé le législateur dans le sens à donner pour la loi de 1923 aux mots *jeux de hasard*, il n'en reste pas moins vrai que du moment que ce sens a été incorporé dans la loi, il doit s'appliquer aussi bien aux dispositions de droit civil et aux dispositions pénales, car, comme nous le verrons, il est impossible de penser que le sens juridique des mots *jeux de hasard* change suivant qu'ils sont utilisés dans le corps de l'article 47 ou de l'article 49 de cette même loi.

Les paragraphes suivants ajoutés à l'article 2 du Décret du 22 juillet 1923, ne laissent pas d'être confus. Nous en donnons l'interprétation suivante :

Ils établissent une nouvelle distinction entre les différents cercles où sont pratiqués des *jeux d'argent*. Les uns où joue

Ce critérium entre *jeux de hasard* et *jeux de commerce* est au fond complexe : ces *jeux de hasard* qui peuvent devenir *jeux de commerce* et inversement,

d'ores et déjà l'importante dérogation que nous avons reproduite au texte et où « le caractère de *jeu de commerce* peut être reconnu à des *jeux d'argent* » et ce en vertu du critérium développé au texte. Mais cette dérogation ne sera pratiquée que « dans les cercles qui se sont fait connaître à l'Administration et qui ont fourni à cette dernière toutes justifications utiles avant le 18 mars 1924 », et lorsque ces justifications examinées par l'Administration sont telles que le caractère de « *jeux de commerce* » n'a point été contesté par l'Administration.

La seconde catégorie est constituée par les cercles qui n'avaient pas rempli la formalité (« se faire connaître et justification) avant la parution du décret du 18 mars 1924 et qui devront, pour être admis au régime de faveur, faire une déclaration spéciale avant le 1^{er} juin 1924, ou, pour les cercles nouveaux, dans les deux mois de leur constitution. Faute de cette déclaration, ces cercles seront considérés comme maisons de jeu clandestine et, à ce titre, poursuivis fiscalement et pénalement.

Quelles sont donc ces deux catégories de cercles ? D'après nous, ce sont les cercles où l'on joue des *jeux d'argent*, mais ces *jeux d'argent* sont d'une part des *jeux de commerce* au sens de l'article 410 du Code Pénal; d'autre part, des *jeux de commerce* au sens de la loi de 1923, c'est-à-dire de véritables *jeux de hasard* mais qui, pratiqués dans certaines conditions, deviennent des *jeux de commerce*.

Or, du moment qu'on pratique dans ces cercles des *jeux d'argent*, que, d'autre part, ces cercles ont fait la déclaration prévue par l'article 5 de la loi de 1901 (voir déclaration annexée au décret du 18 mars 1924), qu'enfin le § 1 de l'article 2 du décret du 22 juillet 1923 est général en ses termes, il semble que ces cercles devraient se mettre en instance d'obtenir l'autorisation de l'article 47. Mais comme cette procédure d'autorisation n'aurait abouti à aucune mesure fiscale, l'Administration semble avoir voulu en dispenser ces cercles et les soumettre à cette simple déclaration du décret du 18 mars 1924. Il y a là d'ailleurs un procédé d'interprétation d'un article de loi qui est une chose fort curieuse et sur laquelle il était intéressant d'insister.

Enfin la 3^e catégorie des cercles sont ceux qui, soumis au régime normal de l'article 47, « ont obtenu ou se sont mis en instance pour obtenir l'autorisation afférente aux jeux de hasard » ; ces cercles bénéficient de plein droit de ce régime de faveur, sur simple mention à leur demande.

suivant la mode et le taux de perception au profit de la cagnotte du cercle, sont quelque peu surprenants.

Si on essaie pourtant de dégager les principes de ce critérium, on peut s'arrêter aux idées suivantes. La loi de 1923 répond à la tendance que nous avons indiquée dans notre étude de l'article 410 du Code Pénal, vers l'assimilation des *jeux de hasard* et des *jeux d'argent* et l'abandon du critérium jurisprudentiel de la recherche de l'élément du hasard prédominant ou non sur l'adresse et les combinaisons de l'intelligence. Désormais, répondant à la réalité où tout jeu, sauf les dames et les échecs, — comprend l'intervention du hasard, la loi vise les jeux où on joue de l'argent.

La seconde idée, c'est que certains jeux où le hasard intervient ne sont pas des *jeux d'argent*, mais comment les distinguer ? Et c'est alors que la loi de 1923 a réuni certains éléments de fait, — véritables présomptions — pour réaliser cette distinction. Ces éléments de fait sont au nombre de deux principaux :

1° le point de savoir si tous les joueurs tiennent ou non les cartes,

2° le mode de perception au profit de la cagnotte du cercle : droit fixe ou prélèvement proportionnel aux mises.

Si on synthétise ainsi le système de la loi de 1923 : un *principe général* déterminant les *jeux visés*, deux *éléments de fait* d'où résulte une discrimination permettant *d'exclure certains jeux*, on se rend compte du critérium intéressant établi par cette loi et dont les termes de la loi (*jeux de hasard* et *jeux de commerce*) ne donnent nullement une traduction exacte.

Contrôle des cercles

Nous en aurions fini avec l'examen du texte de l'article 47, s'il ne nous fallait indiquer que toutes les mesures soit d'autorisation, soit de contrôle, existent pour les cercles *ouverts* et les *cercles fermés* ; les seconds n'étant pas, par suite de l'adoption du deuxième amendement Levasseur, soustraits, *de par le texte*, aux mesures qui visent les cercles *ouverts*. C'est là une question que nous retrouverons d'ailleurs plus au long.

§ 2.

Article 48.

L'article 48 est l'article fiscal de la loi. Il nous suffira d'en énumérer brièvement les dispositions.

Taux du prélèvement fiscal

Le taux du prélèvement est de :

20 % jusqu'à 1 million ;

30 % de 1 million jusqu'à 2 millions ;

40 % de 2 millions à 3 millions ;

50 % de 3 millions à 4 millions ;

60 % au-dessus de 4 millions.

Le prélèvement est effectué sur le *produit brut* des jeux de hasard.

Mais est déduit du total obtenu en appliquant ce taux, le montant des *taxes sur les cercles, sociétés et lieux de réunion* acquittées au titre de l'année précédente, tant au profit de l'Etat que de la commune : dégrèvement dont nous avons indiqué le motif et le résultat.

Le produit de cet impôt est attribué à raison de :
40 % à l'Etat ;

20 % aux œuvres désignées dans la loi du 15 juin 1907 à laquelle nous renvoyons ;

40 % aux dispensaires d'hygiène et de préservation antituberculeuse (1), aux sanatoriums (2) et aux préventoriums et organismes de lutte anticancéreuses et antisiphilitiques.

La même Commission qui répartit les sommes produites par le jeu de la loi du 15 juin 1907 répartira les 20 % du produit attribués aux œuvres de cette loi.

Quant aux sommes provenant du pourcentage de 40 % au profit des œuvres antituberculeuses, anti-siphilitiques et anticancéreuses, elles sont rattachées au budget de l'Etat, et employées et réparties en subventions par le ministre de l'Hygiène — actuellement le ministre du Travail, le ministère de l'Hygiène ayant été supprimé et rattaché à ce ministère.

Enfin, si les cercles sont dispensés sur le produit des jeux de la taxe sur le chiffre d'affaires, une majoration de 5 % sur le montant de l'impôt est perçue à titre de frais de contrôle et d'encaissement.

§ 3.

Article 49 (3).

L'article 49 est relatif aux sanctions. Elles sont de deux sortes : les unes purement *pénales*, les autres

(1) Loi du 16 avril 1916.

(2) Loi du 7 septembre 1919.

(3) Texte de l'article 49 :

Sans préjudice des peines prévues au paragraphe 2 du

fiscales, dualité révélatrice du caractère mixte de cette loi.

Délit pénal

L'article 49 superpose un délit au délit prévu par l'article 410 du Code Pénal et le punit des mêmes peines.

présent article, sera passible des sanctions de l'article 410 du Code Pénal quiconque administre, dirige ou exploite un cercle où les jeux seraient pratiqués sans autorisation ou après retrait de l'autorisation. Il en sera de même des agents, préposés ou employés, spécialement affectés aux jeux. Les dispositions du paragraphe 3 de l'article 410 seront applicables.

Les manœuvres ayant pour but ou résultat de frauder ou de compromettre l'impôt édicté par l'article précédent seront punies soit d'une amende égale au quintuple des droits fraudés, lorsque ceux-ci pourront être déterminés avec précision, soit, dans le cas contraire, d'une amende fixée par le tribunal sur les mêmes bases et d'après les éléments d'information qui pourront lui être fournis par l'Administration, avec un minimum de 5.000 francs. En cas de récidive, le taux de l'amende sera doublé. Seront tenues solidairement de ces amendes toutes personnes dirigeant, administrant ou exploitant le cercle à un titre quelconque, comme aussi toutes celles qui auraient sciemment participé à la fraude ou l'auraient favorisée. Les poursuites seront effectuées par l'Administration des contributions indirectes, qui agira selon les règles qui lui seront propres, mais sans qu'elle puisse transiger. L'article 112 de la loi du 25 juin 1920 sera applicable.

Toutes autres infractions aux deux articles précédents, au décret rendu pour leur application ou aux arrêtés d'autorisation seront punies d'une amende de 500 à 10.000 francs.

L'article 463 du Code Pénal sera applicable, mais le tribunal ne pourra, dans aucun cas, prononcer la condamnation à une amende fiscale inférieure au montant des droits fraudés. Le sursis de la loi du 26 mars 1891 ne pourra être appliqué aux amendes pénales ou fiscales.

Les infractions aux prescriptions des deux articles précédents, du décret ou de l'arrêté susvisés seront constatées au moyen de procès-verbaux dressés par les officiers de police judiciaire ou les agents des contributions indirectes et poursuivies devant les tribunaux correctionnels.

Seront en effet punis d'un emprisonnement de deux mois au moins et de six mois au plus, et d'une amende de 100 à 6.000 francs « quiconque administre, dirige ou exploite un cercle où les jeux seraient pratiqués sans autorisation ou après retrait de l'autorisation ». Seront passibles des mêmes peines, « les agents préposés ou employés, spécialement affectés au jeu ».

Plusieurs remarques sont à faire sur cette sanction. L'article 49 abandonne les éléments de l'infraction de l'article 410 du Code Pénal. Quelles sont les conditions nécessaires et suffisantes de ce nouveau délit :

1° Le prévenu doit avoir : « administré, dirigé ou exploité » l'établissement. Cette énumération semble préférable au seul terme « tenu » de l'article 410. Elle ne comprend pas pourtant le terme « établi » qui, nous l'avons vu, est également une lacune de l'article 410. Mais il ne semble pas que l'article 49 de la loi de 1923 innove sur l'article 410 et, malgré le terme *exploité*, exige pour l'inculpation que le prévenu ait tiré bénéfice du jeu.

Ou bien il sera « agent, préposé ou employé », mais il devra dans ce cas « être spécialement affecté aux jeux ». Ceci est de nature à ne pas donner lieu à certaines conséquences regrettables telles que celles que nous avons relevées dans l'application de l'article 410 du Code Pénal aux « préposés et agents » dont il est question à cet article. Sont donc expressément exclus de la poursuite les *garçons de cercle* par exemple. Mais en ce qui concerne les employés *spécialement affectés aux jeux*, la loi de 1923 n'a pas évité les inconvénients que nous avons signalés pour l'article 410 du Code Pénal relativement à l'incrimi-

nation possible d'employés de bonne foi. La loi de 1923 eût pu y parer en insérant le mot « sciemment » ou un équivalent. Et ceci est d'autant plus vrai que le délit de l'article 49 de la loi de 1923 consiste dans l'omission de formalités administratives par la direction, formalités que l'employé, même « spécialement affecté aux jeux », — et qui n'est pas admis bien évidemment à s'immiscer dans les agissements de la direction, — peut fort bien de bonne foi croire remplies.

2° L'établissement doit être un « *cercle* ». Ce terme semble bien devoir être expliqué par le § 1^{er} de l'article 47 : par le terme de « *cercle* », il faut entendre les cercles constitués sous le régime de la loi du 1^{er} juillet 1901 ». C'est bien en effet, nous l'avons vu, le domaine de la loi nouvelle. Comme les *cercles* sont désormais soumis aux obligations de l'article 47, ils tombent sous le coup des sanctions de l'article 49 en cas de manquement.

3° Des « *jeux de hasard* » doivent avoir été pratiqués dans le *cercle* délinquant. Les mots « de *hasard* » ne figurent pas à l'article 49, mais ils sont sous-entendus par référence à l'article 47 et doivent avoir, au point de vue pénal, le même sens qu'au point de vue de l'article 47. Il nous paraît donc indiscutable que le Tribunal Correctionnel qui aurait à juger du délit de l'article 49 devrait non pas se reporter aux définitions jurisprudentielles de l'expression « *jeux de hasard* », mais au sens spécial de cette expression, en regard de la loi de 1923, et qui nous semble incorporé à cette loi, comme nous l'avons démontré.

4° Le *cercle* où seraient pratiqués des *jeux de hasard* fonctionnerait sans l'autorisation de l'article 47, ou après retrait de cette autorisation.

Nous devons ajouter qu'une disposition expresse de l'article 49 rend applicable au délit nouveau le § 3 de l'article 410 qui prévoit la « confiscation de tous les fonds et effets exposés au jeu, les effets mobiliers dont les lieux sont garnis ou décorés », alors que la loi du 15 juin 1907 qui soumet les infractions à ses dispositions aux deux premiers paragraphes de l'article 410 du Code Pénal, ne parle pas du § 3. Nous renvoyons sur ce point à l'étude que nous avons faite de la confiscation du § 3 de l'article 410 du Code Pénal.

Délit fiscal

Le délit fiscal est constitué par des « manœuvres ayant pour but ou résultat de frauder ou de compromettre l'impôt édicté par l'article 48 ». La tentative est donc punie comme le délit. La peine sera d'une amende égale au quintuple des droits fraudés et si l'évaluation de ces droits est indéterminable avec précision, une amende fixée par le Tribunal avec un minimum de 5.000 francs.

Seront passibles de ces peines les mêmes « administrateurs, dirigeants ou exploitants » que nous avons trouvés au délit pénal, et ainsi « toutes personnes qui auraient sciemment participé à la fraude ou l'auraient favorisée », expressions très extensives.

Enfin l'article 49 juge utile d'établir un troisième système de pénalités en ces termes :

« Toutes autres infractions aux deux articles précédents du décret rendu pour leur application ou aux arrêtés d'autorisation seront punies d'une amende de 500 à 10.000 francs ».

A notre avis, l'interprétation de ce texte doit négliger le terme « aux articles précédents », car nous ne voyons pas les infractions autres que celles prévues au délit pénal et au délit fiscal. — étant donné que l'article 410 reste toujours en vigueur au cas où le *cercle* « *s'ouvrirait* » un peu trop. Nous croyons que le but spécial de cette sanction nouvelle est d'armer les décrets et les arrêtés d'administration, et de donner aux pouvoirs administratifs de contrôle une sanction pénale (1).

Enfin le dernier § 4 prévoit le mode de constatation de ces infractions par des procès-verbaux dressés par les officiers de police judiciaire ou les agents des Contributions indirectes.

Les dispositions transitoires

La loi du 30 juin 1923 a prévu la transition entre le régime ancien des cercles et le régime nouveau.

Elle a distingué deux cas : celui des cercles actuellement constitués et où l'on joue et les cercles qui se constitueraient à partir de la nouvelle loi.

Les *cercles* existant au 1^{er} juillet 1923 devront souscrire la déclaration prévue à l'article 5 de la loi de 1901 et prendre l'engagement prévu au § 1, 3^e de l'article 47, dans le délai d'un mois, se mettant ainsi en instance d'arrêté d'autorisation.

(1) La Circulaire n° 98 de la Direction des Contributions Indirectes, p. 19, s'exprime ainsi : « Par « autres infractions », il faut entendre celles qui consistent en l'omission d'une des formalités prescrites par la loi, par le décret ou par les arrêtés rendus en application de la vue en vue du contrôle de l'impôt, sans que cette omission ait pour résultat d'éluder tout ou partie de l'impôt ».

Cette glose ne nous paraît ni très heureuse, ni très convaincante.

Mais sans attendre les arrêtés d'autorisation à intervenir, les *cercles* seraient soumis, dès le jour de la promulgation de la loi de 1923, à l'impôt prévu à l'article 48.

On a donc pu continuer à jouer dans les *cercles* en attendant les arrêtés d'autorisation, mais les cercles devaient sans les attendre, se soumettre aux dispositions réglementaires d'application, au fur et à mesure de leur apparition.

Quant aux *cercles* nouvellement constitués, ils ne pourront pas commencer à faire jouer avant la notification de l'arrêté d'autorisation. Et cela pour éviter la perpétration d'une fraude que prévoyait M. de Rothschild dans sa proposition de loi :

« Autrement, disait l'honorable député, il se créerait, sous le couvert de soi-disant cercles fermés, une infinité de maisons de jeux interlopes, qui fonctionneraient quelques semaines ou même quelques jours, pour se dissoudre au moment du refus d'autorisation et se reconstituer immédiatement ailleurs sous un autre nom ».

SECTION IV

Les dispositions réglementaires d'application

L'article 47, § 1, 2° s'exprime ainsi : « La direction et le fonctionnement des jeux [seront] assurés en conformité des règles posées par le *décret* qui déterminera les *modalités d'application* du présent article et de l'article suivant (art. 47 et 48) [et] par [des] *instructions administratives*. »

Le même article, 3^o édicte que les *cercles* devront « se soumettre aux mesures de contrôle prises par l'*arrêté d'autorisation* ».

Enfin l'article 49, § 3, nous l'avons vu, prévoit que « toutes... infractions... au *décret* rendu pour l'application [des articles 47 et 48] ou aux *arrêtés d'autorisation* seront punies d'une amende de 500 à 10.000 francs ».

L'administration reçut donc *par délégation* expresse de la loi de 1923, *pouvoir* de réglementer en cette matière, — comme pour la loi du 15 juin 1907, — et nous avons à examiner en détail ces dispositions d'application.

En vertu de ce pouvoir, les Ministères des Finances et de l'Intérieur ont pris l'initiative de trois décrets : le *décret du 22 juillet 1923*, précédé d'un important *rapport au Président de la République*, — le décret du 12 novembre 1923; — celui du 18 mars 1924; — de deux *arrêtés* du 14 novembre 1923 et du 19 mars 1924 ; — la Direction Générale des Contributions Indirectes a, de son côté, édicté une intéressante circulaire d'application du 23 novembre 1923, tous textes que nous avons d'ailleurs cités déjà.

Pour leur étude, nous ne suivrons pas l'ordre chronologique, nous diviserons en plusieurs matières cette réglementation parfois confuse, chaque disposition traitant de sujet divers et revenant d'un décret à l'autre sur le même sujet.

Nous étudierons les dispositions réglementaires relatives au critérium établi par l'Administration entre les cercles *ouverts* et les cercles *fermés*. Puis nous verrons les conséquences de ce critérium : à ce propos, nous aurons à examiner les dispositions rela-

tives à la *direction des jeux* dans les *cercles* et l'emploi dans ces établissements des *carnets de tickets*. Nous exposerons ensuite les principes que l'Administration a envisagés en vue du *contrôle* dans les cercles. Enfin nous dirons quelques mots des hypothèses de *fraudes à la cagnotte* que l'Administration a voulu éviter.

Nous devrions traiter ici des dispositions de cet ensemble réglementaire relatives aux prêts aux joueurs, aux chèques dans les cercles, aux exclus et interdits de jeux, mais nous avons déjà indiqué que nous consacrons à ces sujets une section spéciale comme constituant des dispositions réglementaires communes à la loi du 15 juin 1907 et aux articles 47 à 49 de la loi du 30 juin 1923.

§ 1.

Critérium administratif de la distinction entre cercles ouverts et cercles fermés

Nous avons examiné ce qui, avant la loi de 1923, distinguait en droit et en fait les cercles *ouverts* des cercles *fermés*.

Les dispositions réglementaires de la loi de 1923 reviennent sur ce point et elles nous donnent, avec quelques détails, le critérium que l'Administration appliquera désormais pour distinguer ces deux espèces de *cercles*.

Un critérium double

Ces développements se trouvent : au rapport au Président de la République, à l'article 5 du décret suivant du 22 juillet 1923 et à la circulaire n° 98 (p. 3).

Le rapport est bref :

« Il y a une distinction essentielle à faire entre les cercles *fermés* et les cercles *ouverts*, c'est-à-dire entre les cercles qui s'administrent eux-mêmes et où le produit intégral de la cagnotte est versé dans la caisse des cercles et ceux où le Comité d'Administration s'est déchargé sur un tiers d'une partie de ses attributions normales et où ce tiers conserve une partie ou la totalité du produit brut des jeux, moyennant certains avantages qu'il consent au cercle ».

Ainsi, selon le rapport, la distinction s'opère par un critérium double : *direction des jeux, destination du produit des jeux*.

L'article 5 du décret développe et précise ces deux idées en les mêlant quelque peu :

Première idée : « Sont considérés comme cercles *fermés* : ceux qui s'administrent eux-mêmes, dont le Comité d'administration a conservé la plénitude de ses attributions de direction, sans s'être déchargé sur un tiers du soin de s'occuper des jeux (art. 5, § 3) ;

« Où l'autorité, dans les salles de jeu, est exercée par des membres du cercle, faisant ou non partie du Comité, mais agissant pour le compte et sous l'autorité de ce dernier (art. 5, § 6) ;

Deuxième idée : « Dans les cercles *fermés*, aucun membre ne reçoit pour sa participation à l'Administration du cercle, la moindre rétribution, sous quelque forme que ce soit » (§ 5) ;

« Les membres qui assurent l'autorité dans les salles de jeux ne retirent du jeu aucun avantage personnel » (§ 6) ;

« Le produit brut des jeux est intégralement versé dans la caisse du cercle sans que personne en retienne une part quelconque à son profit » (§ 7).

Enfin l'article 5 ajoute une dernière condition qui rompt l'idée si claire du rapport. Dans les cercles fermés, dit-il, « les formalités de réception présentent de sérieuses garanties et aucune personne étrangère au cercle ne peut prendre part aux jeux, ni même pénétrer dans les salles de jeux. »

L'Administration n'a pas recherché ce critérium pour le plaisir de définir juridiquement ces établissements, mais elle l'a fait en vue de certaines conséquences pratiques qu'elle désirait en tirer.

Le second amendement

Levasseur (1)

Or, nous rappelons qu'un amendement Levasseur adopté par la Chambre, avait supprimé toute distinction entre cercles *ouverts* et cercles *fermés*. *A contrario* ces deux catégories d'établissements devaient être soumis à un régime unique en vertu de la loi de 1923.

Le Texte initial du projet

Le § 2 de l'article 1^{er} du projet incorporé dans la loi de Finances était ainsi conçu : « L'administration peut toutefois se contenter d'une simple déclara-

(1) *Vid. supra*, p. 209.

tion, sans autre mesure de contrôle, lorsqu'il s'agit d'un cercle strictement fermé où la cagnotte, fixée à un taux très modéré, est peu productive par rapport au chiffre élevé de la somme payée au titre de la taxe sur les cercles, sociétés et lieux de réunion. »

M. de Rothschild, dans sa proposition de loi, développait ainsi le texte : « Dans certains cercles, ceux que l'Administration désigne sous le nom usuel de cercles « fermés » et qui fonctionnent depuis longtemps dans des conditions de régularité parfaite, on peut être certain qu'aucune dissimulation du produit brut des jeux n'est à craindre: Il serait dangereux d'accorder un tel crédit à tous les cercles... Pour cette double raison, le droit de pénétrer à toute heure dans les locaux des cercles doit être reconnu par la loi elle-même aux agents chargés de la surveillance, sous cette réserve que pour calmer certaines susceptibilités bien légitimes, un correctif permettra à l'égard des cercles qui ont été toujours strictement fermés de se contenter d'une simple déclaration sans aucune autre mesure de contrôle. » Et M. de Rothschild concluait : « Ce contrôle, du reste, ne présente aucune utilité réelle à l'égard des cercles où le jeu rapporte relativement peu par rapport à l'importance des sommes dues au titre de la taxe sur les cercles, sociétés et lieux de réunion, et pour lesquels on sait à l'avance qu'ils n'auront rien ou presque rien à acquitter en sus de la taxe. »

Il semble bien que, d'après le texte du projet de loi et ces commentaires, la distinction entre cercles ouverts et cercles fermés était consolidée, mais basée sur un *critérium purement fiscal* et que la différence des mesures de contrôle n'était qu'un corollaire de ce

dégrèvement à la base, différence primordiale mais automatique et ne tranchant aucune difficulté juridique.

Or, le § 2 était supprimé sans discussion par la Chambre. Certes, le dégrèvement était maintenu, mais le seul passage où la question de *droit* de la différence entre cercles ouverts et cercles fermés était résolue, était supprimé. Il semblait donc bien qu'il n'y avait plus désormais, vis-à-vis de la loi de 1923, aucune différence entre les uns et les autres, sinon le non cumul de la taxe sur les lieux de réunion et du prélèvement créé qui touchait d'ailleurs également les deux catégories de cercles, mais dégrevait automatiquement les uns.

La transmission au Sénat constatait d'ailleurs la modification en ce sens par une phrase que nous avons reproduite lors de notre étude de la discussion (1).

Or, nous voyons les circulaires d'application de la loi de 1923 insister avec force détails sur la distinction et lui donner une bien autre importance juridique que ne semblait le faire le texte initial qui ne visait qu'un critérium purement fiscal. Que s'était-il donc passé après le vote de la Chambre ?

L'Administration est tenace et se considère rarement comme battue, d'autant plus, comme nous le verrons, que c'était elle qui était, sur ce point, dans le vrai.

Elle sut intervenir à bon escient entre les deux discussions de la Chambre et du Sénat. Elle obtint que M. Bérenger, dans son rapport du Sénat, insérât une

(1) *Vid. supra*, p. 211.

phrase que nous avons reproduite (1) et qui exprime cette idée que, même si les cercles *fermés* étaient soumis aux mêmes règles que les cercles *ouverts*, étant donné qu'en fait les premiers n'auraient rien à payer au titre de l'impôt sur la cagnotte, une surveillance de la part de l'Administration dans les cercles fermés serait dès lors dispendieuse, vexatoire et parfaitement inutile, que l'Administration pouvait dès lors ne pas la pratiquer.

Au cours des débats parlementaires ultérieurs, il ne fut plus question de la distinction entre cercles *ouverts* et cercles *fermés*.

Elle reparait, comme nous l'avons dit, dans le rapport au Président de la République précédant le décret du 22 juillet 1923 et elle le fait, étayée sur deux arguments : le premier consiste à déclarer que le Sénat ayant voté la loi sans discussion sur ce point, il a implicitement ratifié le commentaire de son rapporteur général.

Le second argument, plus solide, consiste à tirer de l'expression « arrêté d'autorisation individuel » toutes les conséquences et à déclarer que du moment que la loi remettait à l'Administration le droit de faire des arrêtés individuels d'autorisation, elle lui donnait le droit de proportionner les mesures instituées par ces arrêtés aux nécessités variant avec chaque cercle. Mais le rapport conclut sur cette importante réserve : le faisant ailleurs, « l'Administration ne renonce à aucun de ses droits, mais elle s'abstiendra bénévolement de les exercer toutes les fois que l'intérêt du Trésor le permettra ».

Nous n'avons guère eu l'habitude, au cours de ces

(1) *Vid. supra*, p. 211.

études, d'approuver les procédés souvent prétoriens de l'Administration. Sur ce point, nous ne pouvons, au contraire, que lui donner raison. Certes, le procédé qui consiste à tourner ainsi une décision formelle de la Chambre, est quelque peu discutable, mais ceci est une critique de forme. Quant au fond, l'Administration, en maintenant la distinction entre cercles ouverts et cercles fermés dans une loi qui constitue le statut de tous les cercles, n'a fait que reproduire dans la législation la réalité des choses.

Nos explications ont démontré que le cercle ouvert pouvait être juridiquement distingué du cercle fermé, qu'il était d'ailleurs absolument impossible de les assimiler, qu'ils contenaient trop d'éléments contradictoires pour qu'on ne dût adapter à chacune de ces catégories le régime légal auquel on les soumettrait. Nous avons vu qu'en réalité les uns et les autres n'avaient qu'un point commun, l'aspect extérieur d'une association constituée sous la forme de la loi du 1^{er} juillet 1901.

Que devons-nous penser du critérium de l'Administration, ou plus exactement, croyons-nous que les dispositions réglementaires que nous avons citées permettent de distinguer en droit, d'une façon précise, les cercles *ouverts* des cercles *fermés* ?

Nous croyons d'abord que l'Administration a bien fait d'abandonner un critérium purement fiscal. Il y a plus qu'une simple différence fiscale dans la distinction entre cercles ouverts et cercles fermés.

Nous condamnons ensuite la condition ajoutée par l'article 5 du décret, au critérium double du rapport : exiger pour qu'un cercle soit *fermé* que les « conditions d'admission y soient sérieuses » et qu'aucune

personne étrangère au cercle ne puisse prendre part aux jeux, ni même pénétrer dans les salles de jeux », c'est simplement demander que le cercle ne tombe pas sous le coup de l'article 410 du Code Pénal. Car si les conditions d'admission étaient illusoires, et si des étrangers au cercle y étaient admis aux jeux, le cercle serait librement ouvert au public : nous avons vu que la jurisprudence pénale était formelle sur ce point.

Ceci d'ailleurs, n'est pas spécial aux cercles *fermés* et ne les différencie pas des cercles *ouverts*, où si les conditions d'admission sont un peu moins sérieuses, et si de temps en temps quelqu'étranger au cercle peut y entrer, ces conditions d'admission existent en droit et en fait telles que l'article 410 ne leur est pas applicable. En tous cas, il s'agit sur ce point de question de nuances impossibles à régler par un texte précis, comme a essayé de le faire l'article 5 du décret du 22 juillet, dont l'appréciation est forcément remise aux fonctionnaires de surveillance, et dont en conclusion il eût mieux valu ne pas parler.

Quant au critérium double du rapport, nous ne saurions que le louer, en particulier l'idée de destination du produit des jeux qui est, selon nous, le point essentiel où on puisse saisir la différence des deux cercles. Quant à l'idée de direction, nous ferions peut-être quelques réserves. Souvent, en effet, il y a un *cercle* à but désintéressé, et dans ce *cercle*, un *tenancier de jeux*. Mais en fait il est difficile de distinguer ce tenancier de la direction du cercle. Tenancier et direction sont associés, ou bien le premier est le véritable maître du cercle et la seconde est constituée par des hommes à lui. Il faudrait admettre un cercle qui

vraiment un but autre que le jeu, mais qui, faute de ressources et faute d'adhérents, ne pourrait réaliser ce but, et qui pour attirer des membres en grand nombre, chargerait un tenancier de jeux d'organiser des jeux dans ses salons : le cercle ne retirerait rien du produit des jeux, n'y gagnant que l'augmentation du nombre des cotisants. C'est là un cas qui peut se produire, qui s'est produit, mais qui est un peu exceptionnel.

Quoi qu'il en soit, il y a là un effort intéressant de recherche d'un critérium solide, et, somme toute, satisfaisant.

§ 2.

Conséquences réglementaires de la distinction entre cercles ouverts et cercles fermés

Il est créé en faveur des cercles *fermés* un « régime spécial ». Ce régime est constitué par quatre genres de dispositions, mais que nous groupons en deux chefs principaux :

Premier groupe de dispositions

La déclaration prévue au § 1, 3° de l'article 47, sera faite d'une manière différente suivant qu'il s'agit d'un cercle fermé ou d'un cercle ouvert : mais cela, parce qu'elle n'est pas effectuée par les mêmes personnes. La détermination de ces personnes constitue l'objet principal de l'étude que nous devons faire de la *direction des jeux* dans les *cercles*, — pendant en quelque sorte de celle que nous avons présentée de la *direction des jeux* dans les *casinos*.

La Direction des jeux
dans les cercles

On se souvient que l'article 5 du décret du 22 juillet 1923 faisait de la direction des jeux un des éléments du critérium entre ces deux catégories de cercles. Dès lors quand il s'est agi de la formule de déclaration à faire par les cercles, l'Administration entendant ne pas trouver en face d'elle un homme de paille, mais le véritable *maître de la salle de jeux*, fit la distinction suivante :

— Les cercles fermés formuleront la demande d'autorisation au nom du Comité d'Administration, sous la signature de quatre des membres de ce Comité, dont le président ou un vice-président et le trésorier. (Article 5 du décret du 22 juillet 1923, *in fine*).

— Les cercles ouverts la formuleront concurremment au nom, d'une part du cercle lui-même représenté par le président ou le vice-président et un membre du Comité d'Administration, d'autre part sous la signature du tiers qui a traité avec le Comité d'Administration pour la direction des jeux, et d'un de ses associés ou collaborateurs, que le tiers et ces derniers soient ou non membres du cercle. (Ibid., art. 6, § 2).

On voit donc le premier intérêt pratique de la distinction entre cercles *ouverts* et cercles *fermés*.

De là à réglementer la direction de jeux, il n'y avait qu'un pas. L'Administration le franchit dans le décret du 12 novembre 1923, conformément d'ailleurs au § 1, 2° de l'article 47 de la loi qui, en propres termes, édictait que « la Direction des jeux [serait] assurée en conformité des règles prévues » par les

décrets d'application et les *instructions administratives*.

« Pour l'application des articles 47, 48 et 49 de la loi de 1918, les cercles constitués sous le régime de la loi du 17 juillet 1901 sont représentés auprès de l'Administration par un Comité de direction des jeux dont la composition est différente, selon que le cercle rentre dans la catégorie des cercles fermés ou des cercles ouverts(1). »

Il nous faut donc distinguer quant à la composition :

— Pour les cercles *fermés*, le Comité est désigné exclusivement parmi les membres du cercle, par le Comité d'Administration, et présidé par le président du cercle ou un vice-président, délégué permanent.

— Pour les cercles *ouverts*, le Comité, présidé obligatoirement par le tiers *maître des jeux*, est composé des signataires de la demande d'autorisation et par plusieurs personnes, soit membres du cercle, soit membres du Comité d'Administration du cercle, soit associés, soit collaborateurs du tiers, toutes personnes désignées d'un commun accord par le président du cercle et le président du Comité des jeux.

Cette direction des jeux a d'ailleurs le même caractère dans l'un et l'autre cas.

C'est un *pouvoir de contrôle* exclusif du jeu et des salles de jeux : la partie ne peut fonctionner sans au moins un membre du Comité.

C'est un *organe de représentation* vis-à-vis des Administrations de l'Intérieur et des Finances qui doit avoir le signalement complet des divers membres

(1) Décret du 12 novembre 1923, article 1^{er}.

du Comité. Ceux-ci doivent répondre aux demandes de renseignements, aux observations des agents du contrôle et leur fournir des « relevés récapitulatifs ».

Les membres du Comité des jeux sont toujours révocables *ad nutum* par les Administrations de l'Intérieur et des Finances.

Second groupe de dispositions

Le second chef de distinction entre cercles *ouverts* et cercles *fermés* est la dispense pour les seconds du carnet de tickets, et par voie de corollaire, la dispense pour eux du contrôle afférent à ce mode de perception fiscale. Ce sont là les deux questions dont il nous faut maintenant traiter.

Le carnet de tickets

La loi de 1907 nous a fait connaître ce mode de perception fiscale.

Le décret du 12 novembre 1923 (articles 4, 5, 6) et l'arrêté du 14 novembre 1923 (articles 5 à 10) soumettent les cercles visés par notre loi au contrôle du produit brut des jeux de hasard reposant sur l'emploi des carnets de tickets : c'est-à-dire au système de *cagnotte* et de *carnets de tickets* établi par les dispositions réglementaires d'application de la loi de 1907 auxquelles nous renvoyons purement et simplement.

Mais tandis que tous les cercles et casinos régis par la loi de 1907 sont soumis au régime du carnet de tickets, il n'en est pas de même, en vertu des dispositions réglementaires d'application, des cercles régis par la loi de 1923.

L'article 11 du décret du 12 novembre 1923 s'exprime ainsi :

« En vertu d'une disposition expresse de l'arrêté d'autorisation, certains cercles peuvent, à titre exceptionnel, être dispensés de l'obligation de se servir des carnets de tickets prévus par l'article 4 du présent décret. »

Mais pour obtenir ce régime spécial, plusieurs conditions sont exigées. Il faut tout d'abord qu'il s'agisse d'un cercle *fermé*, c'est-à-dire répondant à la double condition de *direction des jeux* et d'*affectation du produit des jeux* qui constitue désormais le critérium administratif d'un *cercle fermé*, et de plus, que ce cercle existât sous cette forme avant le 1^{er} juillet 1921, curieuse condition accessoire et preuve de la défaveur avec laquelle l'Administration semble considérer la constitution de nouveaux cercles (1).

Il faut aussi pour bénéficier du régime spécial une condition exclusivement fiscale — survivance du premier critérium purement fiscal du projet initial — que le produit brut de l'impôt nouveau sur des jeux de hasard ne paraisse pas excéder ce que le cercle en question paie déjà au titre de la taxe sur les cercles.

(1) Ce nouveau critérium si net de la distinction entre cercle ouvert et cercle fermé avec ses 4 conséquences : différence de mode de déclaration, de personnel de direction des jeux, de régime de perception de l'impôt (carnet de tickets), de régime de contrôle fiscal, est quelque peu brisé par cette condition de date, il l'est bien plus que la disposition de l'article 2 du décret du 18 mars 1924 qui édicte que :

« Même constitués sans contestation possible sous la forme de cercles fermés, ni les cercles créés ou réorganisés sur de nouvelles bases dans les deux ans qui ont précédé la promulgation de la loi du 30 juin 1923, ni ceux créés postérieurement à cette promulgation, ne peuvent être admis immédiatement au bénéfice du régime de contrôle spécial institué par l'article 11 du décret du 12 novembre 1923, sans avoir

Enfin, il faut que la direction du cercle se soit justifiée auprès de l'Administration de l'existence des deux conditions précédentes.

Dès lors, dans ces cercles, il y a réduction de la comptabilité et simples relevés récapitulatifs mensuels.

§ 3.

Le contrôle des cercles

La question du contrôle des cercles se rattache d'une part à la distinction entre cercles ouverts et cercles fermés, d'autre part, elle déborde ce sujet et porte sur la situation générale des cercles. Nous aurons à examiner ces deux points de vue que nous avons réuni arbitrairement pour une raison de clarté.

Le régime spécial de faveur prévu pour les cercles fermés, prévoit un *contrôle spécial réduit*, conséquence directe de la dispense des *cahiers de tickets*.

Mais d'autre part, il existe un contrôle général à tous les cercles, non exclusivement fiscal, dont les directives ont été fixées dans le rapport au Président de la République.

L'un et l'autre de ces contrôles sont exercés par deux sortes de fonctionnaires : les fonctionnaires désignés du Ministère des Finances (les agents des Contribu-

été préalablement placés pendant une année entière au moins sous le régime du contrôle normal ». Mais une réduction de ce délai peut être admise par requête.

Ce délai d'épreuve, qui semble être réduite à la seule conséquence de la dispense du carnet de tickets, est une disposition bien curieuse, mais bien pratique pour un contrôle sérieux ; *vid. infra* p. 301, l'application en fait de cette dernière disposition.

tions directes) ; et les fonctionnaires désignés du Ministère de l'Intérieur (les agents de la Sûreté Générale plus spécialement chargés de la police des jeux).

Le contrôle exclusivement fiscal diffère suivant les cercles *ouverts* et les cercles *fermés*. Dans les premiers, les agents ont le droit de pénétrer à toute heure à l'intérieur des locaux du cercle, assister à la partie afin de vérifier le détachement régulier des tickets, se livrer à des mesures rigoureuses de contrôle (art. 7 du décret du 12 novembre 1923 et art. 2 du décret du 14 novembre 1923). Mais l'Administration gante de velours sa main de fer, en recommandant à ses agents « la plus grande correction, du tact et de la discrétion. Ils ne devront pas perdre de vue que les cercles sont des associations privées, et ils s'abstiendront en conséquence de toute mesure qui ne serait pas justifiée par l'intérêt du Trésor ; sauf le cas d'irrégularités manifestes, de gravité exceptionnelle, il convient de ne jamais interrompre la partie. »

Dans les cercles fermés, le contrôle fiscal s'adoucit encore : simple examen dans les bureaux du secrétariat du cercle et les agents doivent s'abstenir d'user de leur droit de pénétrer dans les locaux du cercle autres que le secrétariat (art. 12 du décret du 12 novembre 1923, art. 2, arrêté du 14 novembre 1923).

Mais il est un autre contrôle qui incombe plus spécialement aux agents de la Sûreté Générale, aux commissaires des jeux. C'est celui qui est fondé sur les termes mêmes de l'article 47 de la loi.

On se souvient de la situation des cercles et casinos de la loi de 1907. Etablissements ouverts au public, exploitations commerciales des jeux, ces établissements sont tout différents des cercles, associations

privées, civiles, dont les membres sont chez eux. Dès lors, quel contrôle effectuer ? Va-t-on réglementer les heures de fermeture, d'allumage, les rétributions du personnel ? Pas du tout. Les membres du cercle ont toute liberté à ce sujet : l'article 47 ne prévoit que trois chefs possibles de contrôle dont nous empruntons l'énumération comme le raisonnement qui précède au rapport du Président de la République (p. 22).

1° Veiller à ce que les femmes ne fassent pas partie des cercles.

2° Tenir la main à ce que, au point de vue de la sincérité des jeux, tout se passe correctement, et prendre toutes mesures utiles à cet effet. Les agents de l'Intérieur doivent veiller à ce que nul ne puisse prendre part aux jeux, sans être membre du cercle, interdire l'entrée du cercle aux individus douteux, employés ou joueurs, soupçonnés ou convaincus de combinaisons malhonnêtes, et à cette catégorie que nous étudierons, « les interdits de jeux », interdire la direction des jeux à toute personne étrangère au Comité de direction. Enfin, ils doivent exercer une surveillance générale sur le personnel des jeux (1).

3° Veiller à ce qu'il n'y ait aucune dissimulation fiscale.

C'est là, on le voit, un contrôle restreint quant à son objet et bien moins étendu que celui de la loi de 1907. Mais c'est un contrôle pourtant assez large et qui, portant sur tous les cercles ouverts et fermés, est une grave atteinte au principe que les cercles sont lieux privés, où les membres de l'association sont chez

(1) Rapport au président de la République et arrêté du 14 novembre 1923, art. 3.

eux : et nous verrons, lorsque nous allons étudier la question des interdits de jeux, et surtout des prêts aux joueurs, comment l'Administration a tendance à accroître son contrôle. Comme d'autre part, nous avons vu que l'Administration, par suite de la suppression presque totale de son contrôle sur les rétributions au personnel des casinos, a réduit sa réglementation de la loi de 1907, on s'aperçoit que les deux contrôles tendent à se rapprocher et à se confondre.

§ 4.

Les fraudes de la cagnotte

Cette question se rattache au troisième amendement Levasseur repoussé par la Chambre (1). M. Levasseur, aux termes de cet amendement, demandait que « les versements des joueurs à la cagnotte soient fixés par l'Administration sur un taux uniforme. » L'honorable député voulait donc que fût fixée par l'Administration pour tous les cercles un minimum de *cagnotte*, c'est-à-dire de masse constituée avec les prélèvements sur les enjeux des joueurs.

L'honorable député faisait valoir à l'appui de son amendement que, dans certains cercles, c'est un fonctionnaire ou un tenancier du cercle qui taille la banque, c'est-à-dire qui joue contre les joueurs. Dans ce cas, selon M. Levasseur, la cagnotte est minime, insignifiante par rapport aux sommes jouées. En effet, l'établissement n'a pas intérêt à faire une grosse cagnotte puisque c'est le cercle lui-même qui gagne au jeu et en retire dès lors bénéfice.

(1) *Vid. supra*, p. 209.

M. le Ministre des Finances repoussa cet amendement, comme inapplicable : on ne pouvait, selon lui, créer une cagnotte fixe et uniforme pour tous les cercles de France. Cette disposition était de plus inutile, « car son adoption aurait obligé à fixer d'autorité une cagnotte moyenne, et l'Administration aurait été obligée, pour tenir compte des petits cercles, de fixer une cagnotte extrêmement basse, parce que les petits cercles auraient pu la payer et qu'ils n'auraient pas pu supporter les frais d'une cagnotte élevée. »

La Chambre suivit le ministre et repoussa l'amendement.

Mais les dispositions réglementaires d'application constatèrent qu'en effet, dans l'hypothèse prévue par M. Levasseur, il pouvait y avoir une fraude possible à la cagnotte.

Aussi la circulaire de la Direction des Contributions indirectes du 23 novembre 1923, constate-t-elle bien que « s'il n'y a pas de cagnotte, il ne saurait y avoir de perception » ; mais elle décide « qu'il convient de rechercher dans les cercles où les jeux de hasard sont pratiqués sans aucun prélèvement au profit de personne, si, à défaut de cagnotte proprement dite, le cercle lui-même ou un tiers ne tirerait pas sous une autre forme un bénéfice quelconque des jeux. » Dans ce cas l'Administration supérieure devrait être saisie.

Et le décret du 18 mars 1924 (art. 5) revient encore plus énergiquement sur cette hypothèse. Il prévoit, non plus une absence complète de cagnotte, mais une insuffisance de cagnotte, et établit à ce sujet une présomption : « S'il apparaît que dans un *cercle* (visé par la loi de 1923) l'ensemble des ressources normales (cotisations, produit officiellement reconnu de

la cagnotte, autres recettes constatées dans la comptabilité avec indication d'origine et sans que cette origine soit suspecte) n'atteint point un chiffre suffisant pour couvrir les dépenses, il y a présomption que les jeux sont, d'une manière directe ou indirecte, une source de produits clandestins, et qu'il y a dès lors évasion fiscale. »

Dans ce cas, il y aurait une première sanction de refus ou retrait d'autorisation. Une seconde sanction assez curieuse serait de ne plus permettre à aucun des *jeux* pratiqués dans le cercle incriminé de bénéficier du régime spécial des *jeux de commerce*, et ce sous peine des sanctions de l'article 49 de la loi de 1923.

SECTION V

Deux régimes réglementaires communs à la loi du 15 juin 1907 sur les casinos et aux articles 47 à 49 de la loi du 30 juin 1923, relatifs aux cercles

§ 1.

*Le prêt aux joueurs et le régime des chèques
dans les casinos de la loi de 1907 et les cercles
de la loi de 1923*

Les prêts aux joueurs

Nous connaissons le régime des prêts aux joueurs en droit civil. Il en est un autre qui résulte des cir-

culaires d'application de la loi du 15 juin 1907 et d'application des articles 47 à 49 de la loi du 30 juin 1923.

Les dispositions de ces circulaires ont un précédent dans les circulaires du Ministère de l'Intérieur du 30 avril 1887 qui imposait aux cercles annexés aux casinos de cette époque comme condition d'autorisation que :

« IV. Aucun prêt ne peut être fait, soit par la caisse du cercle, soit par les employés attachés aux salles de jeu ».

Cette prescription ne reçut aucune sanction, car elle ne fut jamais appliquée, les directions des casinos sachant d'ailleurs mieux que personne les risques que leur fait courir le régime de droit civil, s'ils consentent des prêts aux joueurs.

Prêts dans les casinos

La loi de 1907 ne prévoyait rien à ce sujet, ni la circulaire de 1909. Mais un arrêté du 18 juillet 1910, reproduit et renforcé par les arrêtés du 30 septembre 1920 et du 29 octobre 1921, édictait que :

« Les prêts d'argent sont interdits d'une manière absolue, soit qu'ils émanent de la caisse même de l'établissement, soient qu'ils soient consentis par le directeur ou un membre du Comité de direction, par un employé, ou par toute autre personne. »

Et ces arrêtés voulant empêcher toute violation indirecte de cette règle, sous couvert d'autres opérations, interdisaient toute opération de banque dans les salles de jeux ou dans les autres locaux du casino, autre que : 1° le change des monnaies étrangères, l'escompte des Bons de la Défense Nationale,

pour leur valeur nominale, déduction faite du montant exact des intérêts restant à courir, à condition de ne prendre aucune commission, si minime soit-elle ; 2° la location de coffres-forts par une banque française qui aurait ses guichets à cet effet dans les locaux du cercle et qui pourrait en plus effectuer des opérations se traduisant en simple jeu d'écritures, comme un transfert de compte ouvert, ou des opérations de recettes, à l'exclusion de toute opération de dépenses.

Il y a donc là une prohibition légale des prêts aux joueurs dont la formule extrêmement extensive (« par toute autre personne ») — bien plus extensive que celle de 1887 — rappelle, comme nous l'avons dit, les termes de l'ordonnance de 1629.

Mais comme le Code Civil ne connaît aucunement cette interdiction, la sanction des prêts dans les casinos ne peut pas être la nullité. Quelle est donc la sanction qu'introduit la réglementation de la loi de 1907 ? Est-ce la sanction de l'article 5 de la loi de 1907 ? Mais nous avons vu que cette sanction ne porte que sur les matières énumérées aux articles 1 à 4 de la loi : or, la loi ne donne ni expressément, ni implicitement délégation à l'Administration de régir la matière des prêts aux joueurs. Nous ne pouvons pas, quant à nous, admettre l'extension de cette sanction à ce domaine.

Nous sommes amenés à conclure que la prohibition des prêts aux joueurs des arrêtés de 1910, 1920 et 1921 est, exactement comme dans la circulaire de 1887, dépourvue de toute sanction.

Prêts dans les cercles

L'Administration a hésité davantage avant d'introduire la même interdiction dans les cercles régis par la loi de 1901 et soumis aux articles 47 et 49 de la loi de 1923. Dans le rapport au Président de la République qui précède le décret du 22 juillet 1923, on peut lire : « Pour tout le reste..., prêts aux joueurs..., etc..., il ne semble pas qu'il y ait lieu de réglementer, comme on a fait pour les casinos. Les membres du cercle sont chez eux et on doit leur laisser toute liberté, à moins, bien entendu, qu'il ne se produise des abus graves et que, contre son désir, l'Administration se trouve forcée d'intervenir. »

Y a-t-il eu des abus graves ? L'Administration a-t-elle changé de désir (1) ? Quoiqu'il en soit, l'arrêté du 19 mars 1921 édicte « qu'il est formellement interdit aux cercles, sous peine du retrait de l'autorisation de jeux, de consentir des prêts d'argent à leurs membres, aussi bien pour continuer à jouer que pour solder des différences. »

Il est nécessaire de noter certaines intéressantes différences d'avec la prohibition des prêts dans les casinos. Les termes n'en sont pas exactement les mêmes : il est interdit « aux cercles », c'est-à-dire à la caisse du cercle, et non plus aux « membres, employés et toute autre personne. » Mais aussi cette interdiction est pourvue d'une sanction : le retrait d'autorisation. Ceci est possible dans la loi de 1923, car nous savons que l'autorisation y est révocable *ad nutum*, par arrêté non motivé.

Ce qui est non moins intéressant, c'est la prohibi-

(1) Ou plutôt a-t-elle secondé les désirs de certains directeurs de cercles ?

tion du prêt non seulement « pour continuer à jouer », mais aussi « pour solder des différences ». Ceci est en contradiction avec les solutions jurisprudentielles que nous avons exposées lors de notre étude des prêts aux joueurs en droit civil, qui, s'ils ne valident pas les prêts faits « pour alimenter le jeu », valident d'une façon générale les prêts effectués postérieurement au jeu.

C'est là d'ailleurs une prohibition bien difficile à faire observer et surtout dans les cercles fermés, aussi le même arrêté (art. 3) dit-il que « ne sont pas considérés comme prêts d'argent... les crédits consentis par *quelques cercles strictement fermés* à tous leurs membres indistinctement, dans la limite d'un maximum déterminé et à charge de remboursement, sous peine d'exclusion dans le délai de quarante-huit heures. » Ceci n'est en réalité que la reproduction sous une autre forme d'une clause commune dans les statuts de cercles, ainsi conçue :

« Toute différence de jeu doit être réglée par cartes et payée dans les soixante-douze heures. Vingt-quatre heures après ce délai, le nom du membre qui n'aurait pas payé sera affiché. Quarante-huit heures après cet affichage, le membre n'ayant pas payé sera exclu de droit. »

Il faut remarquer que cette nouvelle catégorie de « quelques cercles strictement fermés » paraît comme bien arbitraire, quant à l'heureux euphémisme d'un « *crédit consenti* » qui n'est pas considéré comme un prêt, il nous paraît d'une casuistique assez peu juridique.

De même qu'en fait, aucune prohibition n'est plus difficile à faire observer que celle des prêts dans les

casinos, nous ne croyons pas que celle des prêts dans les cercles ait plus de chance de succès.

Les chèques dans les casinos

Le système de réglementation des chèques dans les casinos et dans les cercles n'est pas moins curieux. Cette réglementation est faite dans un double but. D'une part, elle veut empêcher que l'interdiction du prêt au joueur ne soit tournée grâce au chèque. D'autre part, elle veut mettre quelques difficultés à cette bête noire des établissements de jeux qu'est le chèque sans provision.

Le jeu ne pouvant, on le sait, être pratiqué dans les casinos qu'argent comptant, c'est-à-dire avec du numéraire ou des jetons, le joueur qui émet un chèque le présente à la caisse du cercle et reçoit sa valeur correspondante en numéraire (1). Cette opération est appelée par les arrêtés, d'une façon inexacte d'ailleurs, *escompte* du chèque par le casino (2).

Mais ces chèques et leur négociation, sont soumis à des règles impératives (3).

Ces chèques devront être obligatoirement à l'ordre du casino, « à l'exclusion des chèques purement nominatifs », — c'est-à-dire à personne dénommée, — des chèques en blanc et des chèques au porteur. Ce chèque sera « obligatoirement endossé » par le casino.

Le chèque sera daté en toutes lettres de la main du tireur et le lieu de l'émission sera indiqué. Ce n'est là

(1) Les casinos ne peuvent lui en verser la valeur en jetons (art. 5. IV, arrêté du 29 octobre 1921).

(2) Arrêtés du 30 septembre 1920 et du 29 octobre 1921.

(3) *Ibid.*

qu'une reproduction des articles 1 et 5 de la loi du 19 février 1874.

Puis l'arrêté de 1921 édicte plusieurs obligations pour empêcher de tourner la règle de l'interdiction des prêts aux joueurs : les chèques devront être enregistrés dans un carnet spécial, conservés en caisse par le casino jusqu'à leur négociation pour pouvoir être soumis à l'examen des agents vérificateurs qui le dési-reraient. Et surtout une fois remis à la caisse, ils ne peuvent plus être restitués au joueur sous aucun prétexte, ni par le banquier, ni par le casino, ni être remis à un tiers.

Les chèques endossés par le casino devront être obligatoirement négociés le premier jour ouvrable qui suivra leur remise. Il y a là une disposition dérogatoire du Droit commun, qui ne prévoit qu'un délai de cinq et huit jours pendant lequel le porteur du chèque doit demander le paiement, s'il veut éviter la possibilité de certaines déchéances.

La banque chargée de négocier les chèques devra recevoir du casino l'ordre de protester d'office, et sans lui en référer, les chèques dont le paiement aurait été refusé. Et l'arrêté de 1921 (art. 5, VIII) laisse un délai d'un mois au débiteur sans provision pour s'acquitter, faute de quoi, le casino devra porter plainte au Parquet.

Et pour que personne ne l'ignore, le casino devra afficher dans un endroit très apparent, que l'émission d'un chèque sans provision constitue une escroquerie passible de la police correctionnelle. C'est en effet le délit réprimé par l'article 2 de la loi du 2 août 1917, modifiant l'article 6 de la loi du 19 juin 1874 — qui modifiait lui-même la loi du 14 juin 1885 — et qui

punit de 2 mois à 2 ans de prison et d'une amende au maximum, du double de la valeur des chèques, au minimum, du quart de cette valeur, celui qui a, de mauvaise foi, émis un chèque sans provision préalable et disponible, ou qui a retiré après l'émission tout ou partie de la provision.

Voici donc le régime des chèques dans les casinos. Il est dérogatoire au Droit commun des chèques sur plusieurs points : l'obligation des chèques à ordre, de leur négociation le premier jour ouvrable, l'obligation directe de protester, l'obligation de porter plainte dans le mois du protêt. Enfin il faut noter cette interdiction de restituer au tireur le chèque une fois « endossé » et le contrôle de l'Administration sur ces effets.

Nous sommes là, on s'en rend compte, sur un terrain tout différent de celui que nous avons rencontré dans notre étude de Droit civil. Car il s'agit ici, non pas du paiement d'une dette de jeu au moyen d'un chèque, mais d'une remise préalable d'un chèque à la caisse du casino qui en verse au tireur la valeur en un numéraire qui est ensuite, si le joueur le juge bon, exposé au jeu.

Les chèques dans les cercles

Dans les cercles, nous trouvons également un régime spécial des chèques émis par les joueurs, et « escomptés » par la caisse du cercle.

L'arrêté du 19 mars 1924 ne touche pas gravement au droit commun des chèques, il reproduit à peu près, en ce qui touche le contrôle et l'interdiction de restituer les chèques, les obligations des arrêtés d'application de la loi du 15 juin 1907. Mais il n'édicte pas

l'obligation du chèque à ordre et il spécifie simplement que le chèque doit être présenté à l'encaissement « sans retard » et le protêt doit être effectué seulement dans les quarante-huit heures.

Mais c'est surtout dans la répression du *chèque sans provision* que le régime de cet arrêté est très curieux et, selon nous, vraiment arbitraire.

Le cercle, dès qu'il est avisé du protêt, doit aviser, en fournissant tous renseignements utiles, le Commissaire de police chargé des jeux, qui doit faire une enquête policière.

Si l'enquête policière révèle qu'il y a eu chèque sans provision, plusieurs cas sont à distinguer :

1° Ou le délinquant est en fuite, ou il résulte de l'affaire que sa mauvaise foi est manifeste, le Commissaire de police transmet la procédure (?) au Parquet pour qu'il poursuive en Police correctionnelle le délit d'émission de chèque sans provision.

2° Ou bien le tireur ou l'endosseur du chèque impayé a pris l'engagement de désintéresser le cercle dans un délai déterminé. Le Commissaire de police suspend alors jusqu'à l'expiration du délai toute poursuite pénale. Ce délai ne doit pas dépasser deux mois, sauf avec autorisation expresse de la Direction de la Sûreté Générale.

Si le cercle est désintéressé intégralement, intérêts et frais compris, « le dossier de l'affaire peut être classé purement et simplement par décision du préfet. » Sinon, « la procédure est transmise au Parquet » comme dans le premier cas.

On se rend compte du pouvoir assez considérable que s'est arrogée la Direction de la Sûreté Générale en cette matière. D'après la loi de 1917, l'élément de

l'infraction était l'intention de nuire et la mauvaise foi, mais ici il y a une « mauvaise foi manifeste » et une mauvaise foi qui n'est pas qualifiée, et qui n'est pas telle qu'elle n'ait laissé le délinquant prendre l'engagement de désintéresser le cercle.

Et si on comprend que le cercle qui a subi un préjudice du fait de l'émission du chèque, puisse faire confiance au tireur qu'il considère de bonne foi, on est plus surpris de voir le Commissaire de Police ou la Sûreté Générale se substituer à lui pour savoir le délai dans lequel on doit lui faire confiance et suspendre l'effet du délit.

L'Administration invoque la nécessité de dégager les parquets surmenés, de petites affaires « arrangeables » par l'intervention policière. Les cercles ne peuvent s'en plaindre, puisqu'ils arrivent par ce moyen parfois à être payés. Les délinquants y voient un moyen d'échapper à l'échéance pénale et un délai de grâce. Les principes seuls sont quelque peu choqués.

Nous devons noter pour terminer, que les cercles sont « obligés de prononcer l'exclusion immédiate de celui de ses membres qui a encaissé les fonds contre remise du chèque, mais cette radiation peut être différée pendant le délai suspensif d'un mois dont nous venons de parler. Cette exclusion entraînera nécessairement une décision « d'interdiction de jeux » de la part de la Sûreté Générale. Ce n'est là qu'un cas de ce système non moins curieux de « l'exclusion » et de « l'interdiction de jeux » que nous allons maintenant étudier.

§ 2.

Les exclus de jeux et interdits de jeux

La mission du service policier, chargé du contrôle dans les salles de jeux, étant tout d'abord d'empêcher et de réprimer les fraudes commises au jeu, il est normal que la police tienne à connaître les joueurs susceptibles et coutumiers de pareilles fraudes.

La loi civile ne s'intéresse à ces joueurs inquiétants que dans l'article 1967, où il est dit, on l'a vu, que l'action en répétition est possible, même en cas de paiement volontaire, s'il y a eu de la part du gagnant, « vol, supercherie ou escroquerie », et nous avons eu à définir ces cas.

La loi pénale est muette sur ce point, et nous avons vu combien il était difficile de faire application à cette matière des articles 401 et 405 du Code Pénal, et, on s'en souvient, nous avons constaté qu'il y avait indiscutablement une lacune en cette matière dans notre Droit Pénal. On conçoit donc que la situation de la police, privée en fait de toute arme légale solide, soit embarrassante.

Heureusement les directeurs des établissements où on joue sont aussi intéressés que la police à ne pas voir entrer dans leurs salles de pareils individus et, soit à leur interdire l'entrée, soit à les exclure.

Mais la question n'était pas aussi simple qu'il paraissait. Pour les cercles, c'était assez facile : le cercle étant, en principe, fermé, pouvait imposer les conditions d'admission qu'il voulait, et les membres du cercle décidant ordinairement sur l'opportunité ou non des admissions, pouvaient faire eux-mêmes leur police à l'entrée. De même les statuts donnent

ordinairement aux organes directeurs de l'Association des pouvoirs de radiation à l'égard des joueurs coupables de manœuvres discutables.

Ceci est parfait pour les cercles vraiment fermés, mais parmi les cercles ouverts, il en est certains dont l'entrée est un peu moins difficile. Il est bien vrai que le joueur peut savoir en allant dans ces établissements à quoi il s'expose, mais ce n'est pas une raison pour faire arrêter toute répression à leurs portes.

Dans les casinos, la difficulté était autre. Avant comme après la loi de 1907, les casinos étaient et sont des endroits publics, où tout le monde peut pénétrer lorsqu'il remplit certaines conditions pécuniaires prévues et stipulées pour y avoir accès. Les joueurs suspects acquitteront les droits d'entrée, ils seront majeurs, vêtus comme il convient, de quel droit le directeur du casino pourra-t-il leur interdire l'entrée dans l'établissement qu'il dirige ? Et comment, d'autre part, et de quel droit, la police pourra-t-elle requérir l'interdiction d'entrée de ces joueurs ?

Car il faut bien se rendre compte de ce qu'est un *joueur suspect*. Ce n'est pas un délinquant, c'est un joueur qui est soupçonné, qui gagne trop souvent, ou qui gagne d'une façon curieuse, qu'on n'a encore pu convaincre de fraude, ou, si on a pu le faire, sa fraude n'était pas pénalement répréhensible. Mais enfin c'est un homme qui a la pleine liberté de ses mouvements, en particulier celui de pénétrer dans une salle de jeu et d'y jouer.

L'exclusion de la salle de jeu de ce joueur, provoque des difficultés semblables. Ou bien le joueur, par sa fraude, commet un délit, et la police devra poursuivre, mais en général le directeur du casino ne le désire pas, pour éviter le scandale, ou bien la

fraude est telle qu'elle passe entre les mailles des définitions pénales. Et pourtant dans l'un et l'autre cas, il est désirable d'exclure des salles de jeux cet individu, mais de quel droit ?

Dès la circulaire du 30 avril 1887, l'Administration de la Sûreté Générale s'inquiéta de la question et édicta les recommandations suivantes aux Commissaires de police :

« Comme par le passé, vous devez me transmettre régulièrement la liste des baigneurs, parmi lesquels figurent souvent des joueurs suspects déjà connus ou des individus dont les allures ont attiré l'attention de l'Administration.

« Joueurs suspects. — Lorsque vous avez à me signaler un joueur suspect, vous aurez soin de m'adresser tous les renseignements recueillis sur ses antécédents et son degré de moralité, et surtout me faire connaître aussi exactement que possible son état civil et son signalement. Il est très important que chaque individu signalé fasse l'objet d'une notice distincte ».

Après la loi du 15 juin 1907, les casinos étant désormais soumis légalement à la surveillance de la police, la question devenait plus facile à résoudre.

La circulaire de 1909 (1) reproduisant les termes des arrêtés de 1907, distinguait l'exclusion prononcée par la direction du casino, de sa propre initiative, dont avis devra être donné immédiatement à l'Administration suprême avec les motifs, et l'exclusion requise par l'Administration qui oblige le directeur

(1) p. 35.

responsable à interdire l'accès des salles de jeux au joueur désigné.

D'autre part, s'adressant aux agents d'exécution, la circulaire détermine que ce sont les agents du Ministère de l'Intérieur (Sûreté Générale) qui ont spécialement la surveillance des joueurs suspects (1) ; puis elle fixe des règles précises qui doivent présider à cette surveillance.

Le service de surveillance doit vérifier de très près si aucun joueur suspect ne figure parmi les personnes inscrites sur le carnet à souche des admissions dans les salles de jeux. La circulaire reproduit les prescriptions que nous avons citées de la circulaire de 1887, exigeant le signalement à la Direction de la Sûreté Générale des joueurs suspects par une notice distincte. Mais « pour assurer la surveillance des individus suspects et prémunir les baigneurs contre leurs agissements », les commissaires devront envoyer une fois par semaine à la Direction de la Sûreté Générale, la liste des personnes admises aux salles de jeux avec leur état civil exact et leur adresse précise.

Ainsi désormais la police peut requérir l'exclusion d'un joueur qu'elle estime suspect, et les tribunaux, dans les années qui suivirent la loi de 1907 (2) firent rigoureusement application de la double règle, logiquement issue de ces dispositions : 1°) lorsqu'un Inspecteur de police chargé de surveiller les jeux interdit l'accès d'une sale de jeux, il n'accomplit ni un acte arbitraire, ni un délit et 2° lorsque l'entrée à

(1) page 53.

(2) Jugements nombreux dans les Annales des Etablissements Thermaux 1907-1924, passim.

un porteur de coupons a été refusée par ordre du Service de Sûreté, le directeur du casino n'encourt aucune responsabilité.

Mais la jurisprudence a eu également à trancher le cas où un directeur de casino avait refusé de sa propre autorité l'entrée à une personne qui avait régulièrement acquitté les droits d'entrée.

Les décisions jurisprudentielles antérieures à la loi de 1907 sont divisées (1). Mais depuis la loi de 1907 la jurisprudence semble nettement donner des droits étendus au directeur du casino en matière d'exclusion.

Un arrêt de la Cour de Rouen du 15 janvier 1910 (2) s'exprime ainsi :

« Attendu que le directeur fermier d'un casino municipal ne peut arbitrairement en refuser l'entrée à qui offre de remplir les conditions prévues et stipulées pour y avoir accès ;

« Mais que dans un intérêt évident de bon ordre et de moralité, il le droit et même le devoir d'en exclure en suspendant un abonnement accordé et en refusant un abonnement demandé, toute personne dont la présence serait de nature à causer des troubles ou du scandale. »

Un jugement du Tribunal Civil de Chambéry du 18 avril 1911 (3) n'est pas moins formel :

« Que les tenanciers d'un casino doivent avoir le droit de sélectionner leur clientèle et d'interdire l'ac-

(1) En faveur du refus de l'entrée : Trib. Pont-l'Evêque 28 juin 1878. D. P. 80.3.22; Trib. Corr. St-Gaudens 24 août 1881. S. 82.2.135; *Contra* : Trib. Comm. Nice 2 janvier 1893. S. 93.2.193; C. Aix 16 avril 1894 et Req. 19 février 1896. D. P. 96.1.449.

(2) A. E. Th. 1910, p. 46.

(3) A. E. Th. 1911, p. 150.

cès de leurs salons à toute personne dont la présence leur paraîtrait occasionner des inconvénients ;

« Que l'on ne comprendrait pas que, par le seul fait d'avoir payé le prix d'un abonnement ou d'un ticket, cette personne peut s'imposer aux habitués de ce casino ainsi qu'à ses propriétaires. »

Enfin le Tribunal Civil de Montreuil-sur-Mer du 8 mai 1914 (1) est encore plus net, si possible :

« Attendu que la responsabilité du Comité de Direction, ajoutée à sa propriété du casino et au droit d'exploitation des jeux, doit avoir nécessairement comme contre-partie, la liberté absolue, pleine et entière d'accorder ou de refuser les admissions qui peuvent être sollicitées, sans avoir à s'expliquer en cas de refus. »

Parallèlement à cette jurisprudence la police perfectionna son système et créa de toutes pièces une nouvelle catégorie d'incapables — et d'une incapacité toute spéciale : celle de pénétrer et de jouer dans les endroits où l'on joue. C'est ce qu'elle a appelé les « *interdits de jeux* ».

La Direction de la Sûreté Générale centralisa toutes les listes de joueurs suspects qui lui étaient transmises par ses agents et prit l'habitude de rendre des arrêts qui frappaient les personnes d'*interdiction de jeux*. En ce qui concerne les casinos de la loi de 1907, le joueur, objet d'un arrêté d'interdiction de jeux ne peut pénétrer dans *aucune salle de jeux d'aucun casino* et cela sous la responsabilité du directeur du casino.

Enfin la Sûreté Générale a usé de cette arme com-

(1) *Gaz. Pal.* 1914, 2^e sem., p. 248.

mode en dehors de son champ d'action primitif et a frappé d'interdiction de jeux des employés de casinos qui ne jouaient pas personnellement, mais qui, dans la direction matérielle des jeux, s'étaient rendus coupables de fraudes.

Ce système devient encore plus curieux dans son application aux *cercles* des articles 47 à 49 de la loi du 30 juin 1923.

Dans le rapport au Président de la République précédant le décret du 22 juillet 1923, parmi les pouvoirs de surveillance que la police tient de l'article 47, il est dit que l'Administration doit « tenir la main à ce que, au point de vue de la sécurité des jeux, tout se passe correctement, et prendre toutes mesures utiles à cet effet, comme par exemple, interdire l'entrée des cercles aux individus douteux, employés ou joueurs, soupçonnés ou convaincus de combinaisons malhonnêtes. »

C'était facile à dire, mais soulevait quelques difficultés : le joueur suspect, *interdit de jeux*, sera chez lui dans ce cercle dont il est membre, ou bien aura le droit d'y pénétrer s'il remplit les conditions d'admission pour y entrer et si les autres membres le veulent. La facilité plus grande de surveillance dans le cercle fermé, se retournait contre l'Administration, qui pouvant agir librement dans un lieu public, ne peut en faire de même dans un lieu fermé d'une association libre et maîtresse chez elle.

L'Administration ne s'est pas arrêtée à cette objection juridique et a établi un régime qui modifie gravement la liberté des associations en matière de recrutement, ou, au contraire, d'exclusion.

Les personnes objet d'une décision d'*interdiction*

de jeux, qui ne peuvent, nous l'avons vu, pénétrer dans les casinos de la loi de 1907, ne pourront pas davantage pénétrer dans les salles de jeux, ni autres locaux du cercle (art. 3, décret du 12 novembre 1923).

Mais comme les interdits sont probablement des membres du cercle, le même décret prescrit que « le Comité d'Administration doit, à première réquisition adressée par l'Administration au président du Comité de direction des jeux et sous peine du retrait de l'autorisation de jeux :

1° Prononcer soit l'exclusion (ou au moins la suspension temporaire) de ceux de ses membres qui auraient été signalés par la Direction de la Sûreté Générale comme interdits de jeux (1) ;

2° Prendre sous sa responsabilité, toutes mesures utiles pour que ces personnes ne puissent, sous aucun prétexte, pénétrer dans les locaux du cercle comme invités ou à tout autre titre.

Les mêmes dispositions prévoient le cas où un *interdit de jeux* serait employé du cercle : il devrait être congédié à première réquisition.

Enfin les fonctionnaires du Ministère de l'Intérieur (Sûreté Générale) sont chargés par l'article 3 de l'arrêté du 14 novembre 1923 de veiller « à ce qu'aucun interdit de jeu ne s'introduise dans le cercle comme membre ou comme employé ». Et ils doivent « exercer une surveillance générale sur le personnel des jeux et sur les joueurs suspects pour provoquer, s'il

(1) Mais cette exigence du décret de 1923 ne peut supprimer ce droit, souvent affirmé par la jurisprudence, qu'a un membre du Cercle exclu, d'être mis en mesure de se défendre devant le Comité du Cercle qui a prononcé contre lui la mesure d'exclusion. V. not. Trib. Civ. Seine 1^{er} mai 1914. A. E. Th. 1914, p. 142.

y a lieu, les décisions d'interdiction de jeux qui leur paraîtraient justifiées ».

Nous trouvons dans l'arrêté du 19 mars 1924, comme nous l'avons signalé, une application de ce régime des interdictions de jeux, dans le cas d'émission de chèques sans provision.

Lorsqu'un chèque signé par un membre a été impayé et protesté, le Comité, prescrit l'arrêté, doit exclure immédiatement le membre, mais il peut différer cette radiation pendant le délai d'un mois qui peut être laissé au joueur pour s'acquitter.

Et l'arrêté ajoute : « L'exclusion pour non-paiement du chèque entraîne nécessairement de la part de la Direction de la Sûreté Générale, une décision d'interdiction de jeu et — formule intéressante comme définition des conséquences de cette décision — celui qui en a été l'objet ne peut plus ni faire partie d'un cercle, ni pénétrer dans un casino ».

On voit donc quel est ce régime de l'interdiction de jeu, cette création prétorienne d'une incapacité spéciale, création née d'une insuffisance de notre législation pénale.

Conclusion sur la réglementation

issue des articles 47, 48

et 49 de la loi du 30 juin 1923

Nous n'avons examiné cette réglementation que du point de vue juridique, et nous avons négligé volontairement tout ce qui avait trait au côté administratif qu'elle comporte. Ce côté administratif se révèle par l'arrêté d'autorisation dont nous n'avons dit qu'un mot. Nous n'avons pas autrement insisté non plus, sur

le côté *policier* de cette réglementation. Ce sont de ces deux points de vue que nous voulons tracer une esquisse en guise de conclusion.

Ce qu'il faut bien savoir, c'est que les autorisations ne sont pas données de plein droit, même si les conditions expressément requises par la loi sont remplies. Le Ministère de l'Intérieur s'arroe le pouvoir lorsqu'un cercle se met en instance d'arrêté, de faire procéder par ses agents de la Sûreté Générale à une enquête sur ce cercle, sur ses dirigeants, — si ce sont des gens connus ou suspects, quels sont leurs antécédents, leurs références en quelque sorte, — sur le fonctionnement réel de ce cercle, ses ressources, ses recettes, ses dépenses, comment il couvre les unes par les autres ; sur son personnel, sur la surveillance qu'il fait exercer par celui-ci sur la pratique matérielle des jeux, enfin sur le genre, la classe sociale des membres qui le composent. Et il faut que tous ces renseignements soient satisfaisants — ou à peu près — pour que l'autorisation soit donnée.

De même, nous avons vu les recommandations de l'Administration à la police. Celle-ci, dans cette matière, agit sans contrôle, sauf celui de la hiérarchie même de cette Administration. Et aucun cercle ne se plaint au fond de son arbitraire. Les cercles sérieux, évidemment, ne sont pas inquiétés par elle, et ils ont l'assurance de l'honnête homme qui passe à côté du gendarme. Quant aux autres, qui n'ont pas la conscience si tranquille, comme ils tirent gros profit du jeu en dépit des prélèvements de l'Etat, qu'ils n'ont donc aucun avantage à voir se tarir la source, et que l'Administration, armée du retrait d'autorisation toujours possible, peut à tout moment

leur « couper l'eau », ils essaient de faire bon ménage avec elle.

Aussi ne protestent-ils pas trop contre ses manœuvres parfois prétoriennes et usent-ils peu du recours gracieux au ministre compétent contre les décisions administratives et instituées par l'article 1 du décret du 18 mars 1924 (1).

SECTION VI

Les Articles 47, 48 et 49 de la loi du 30 juin 1923 et la législation actuelle

Il semble difficile de dégager une idée d'ensemble de ce sujet. En effet, si on replace les articles 47, 48 et 49 de la loi de 1923 dans la législation ambiante, on s'aperçoit qu'ils sont tour à tour modificateurs, en ce qui concerne la loi de 1901, complémentaires, en ce qui concerne l'article 410 du Code Pénal, soit en conflit avec la loi de 1907, soit juxtaposés à elle. C'est donc une partie de notre étude extrêmement variée et non pas *une*.

Mais cette constatation est une preuve de plus du rôle intéressant joué dans notre législation générale par ce statut légal des cercles que constituent les dispositions, objet de notre étude.

(1) Ces recours doivent être soumis à la Commission interministérielle créée pour étudier les modalités d'application des articles 47, 48 et 49 de la loi du 30 juin 1923 et le ministre statue sur l'avis conforme de la Commission.

§ 1.

*Les articles 47, 48 et 49 de la loi du 30 juin 1923
et la loi du 1^{er} juillet 1901*

Nous assistons sur ce point à un phénomène très curieux : les intentions des promoteurs de la loi sont complètement contredites par la réalité juridique des textes qu'ils ont fait voter.

Argumentation erronée
du rapport de la Commission
interministérielle

Le rapport de la Commission Interministérielle préparatrice des textes, déclare que « décider que les jeux ne seront pratiqués dans les cercles que dans certaines conditions et sous certaines réserves, c'était ne pas toucher à la loi de 1901, et cela : *étant donné que la loi de 1901 n'autorisait pas les cercles à se procurer des ressources au moyen du jeu.* »

Notre étude des *cercles* dans les rapports avec la *loi de 1901* nous permet de constater la contre-vérité juridique qu'est cet argument. La loi de 1901 n'a jamais interdit aux cercles de se procurer des ressources au moyen du jeu, et elle leur interdit seulement de partager ces ressources entre les membres du cercle (article 1^{er} de la loi), mais n'édicte aucune interdiction si le cercle bénéficie de ces produits en tant qu'association, personne morale.

Argumentation de M. de Rothschild

M. de Rothschild déclare dans sa proposition de loi que les articles qu'il soumet au vote du Parlement et qui deviendront les dispositions légales que nous étudions, ne constituent pas une modification à l'article 1^{er} de la loi du 1^{er} juillet 1901. Le raisonnement juridique de M. de Rothschild est le suivant :

« Le texte proposé ne déroge pas à l'article 1^{er} de la loi du 1^{er} juillet 1901, en ce qui concerne les cercles *ouverts*. En effet, une taxation fiscale de ces cercles n'atteint nullement l'association elle-même régie par la loi de 1901, car les bénéfices qu'elle retire du jeu ne sont ni la propriété de l'association, ni celle des associés. Ils appartiennent à des *tenanciers de jeu* qui, « percevant les bénéfices sur les associés, sont eux-mêmes en fait en dehors de l'association et ne peuvent être considérés que comme des employés rétribués — rétribués chèrement ! (sic) — de l'association. » Quant aux cercles fermés, la question ne se pose même pas « puisque pour ceux-ci, il n'y a de bénéfice réel sur le jeu au profit de personne et que les recettes de jeu ne servent qu'à l'entretien de ces établissements ».

Contradiction entre cette

argumentation et le

texte même des articles

Cette argumentation ingénieuse nous paraît, en ce qui concerne les cercles *ouverts*, en contradiction formelle avec le texte même de la loi : ce ne sont pas les tenanciers de jeu et leurs bénéfices qui sont visés par l'article 47, ce sont les *cercles* eux-mêmes, et la

loi ne distingue pas et ne pouvait le faire sans se livrer à des recherches difficileuses entre le véritable maître des jeux et le cercle, — et nous savons qu'en fait, il est presque toujours impossible de faire la distinction.

L'argumentation de M. de Rothschild n'est pas moins en contradiction avec les termes du texte en ce qui concerne les cercles *fermés*. Dire qu'il n'y a de bénéfice réel au profit de personne, ne veut pas dire que le cercle n'*exploite* pas les jeux, opération que M. de Rothschild comme la Commission semble croire illicite. Il peut y avoir un bénéfice pour le cercle fermé, et ce qui le prouve bien, c'est que le prélèvement fiscal de l'article 48 atteint ce bénéfice des cercles *fermés* comme celui des cercles *ouverts* ; et cette taxation est même acquittée *en fait* par le cercle fermé lorsqu'elle dépasse ce que le cercle paie au titre de la taxe sur les cercles, sociétés et lieux de réunion..

Nous rejetons donc les arguments de la Commission interministérielle et de M. de Rothschild. Mais il ne nous faut pas moins nous demander si leur solution n'est pas exacte, bien que mal motivée, et si les articles 47, 48 et 49 de la loi du 30 juin 1923 touchent à la loi du 1^{er} juillet 1901.

Première dérogation à la loi
du 1^{er} Juillet 1901

Ils nous apparaissent tout d'abord comme une dérogation implicite à l'article 1^{er} de cette loi. En effet, l'article 47 s'exprime ainsi : « Les cercles constitués *sous le régime de la loi de 1901* » et il les

soumet au régime nouveau qu'il institue. Or, quels sont les cercles qu'il soumet à ce régime ? Ce sont les cercles *ouverts* et les cercles *fermés*. Donc l'article 47 déclare sans aucune équivoque que les cercles *ouverts* comme les cercles *fermés* sont des cercles constitués sous le régime de la loi de 1901.

Or, on sait que les premiers n'avaient que l'aspect extérieur d'associations, que le parquet aurait toujours pu en poursuivre la dissolution, et que même, leur nullité étant d'ordre public, elle eût toujours pu être invoquée. Mais étant donné que la dissolution n'était pas poursuivie, que personne ne l'invoquait, malgré la nullité absolue, en quelque sorte « provision était due au titre », et le cercle *ouvert* apparaissait comme une association de la loi de 1901.

Maintenant le cercle dit *ouvert* a le titre. La loi de 1923 le dit formellement. Bien qu'elle n'ignore pas — et les travaux préparatoires le prouvent, — que les cercles *ouverts ne sont pas des associations*, elle les considère en raison de leur forme extérieure comme des associations. La forme entraîne de quelque manière le fond.

La question se poserait maintenant de savoir si un cercle ouvert pourrait désormais être dissous comme étant en infraction avec l'article 1^{er} de la loi de 1901, exactement dans les mêmes conditions qu'avant la loi de 1923 ? Nous ne le croyons pas, car la loi de 1923 a soumis le cercle *ouvert*, association intéressée, au régime des associations désintéressées de la loi de 1901.

C'est là la première dérogation à la loi de 1901 : elle concerne spécialement les cercles *ouverts*. En ce

qui touche le régime des cercles *fermés*, la loi de 1901 est également atteinte.

Seconde dérogation à la loi

du 1^{er} juillet 1901

Tout d'abord les cercles constitués conformément à la loi de 1901 ne peuvent plus désormais prendre la forme d'associations non déclarées. L'article 47, § 1, 3^o oblige les cercles à souscrire la déclaration de l'article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901. C'est là une seconde dérogation qui a son importance.

Troisième dérogation à la loi

du 1^{er} juillet 1901

Les travaux préparatoires et les dispositions réglementaires répètent à de nombreux passages que les *cercles* sont des *lieux privés*, où les membres sont chez eux, car c'est là le régime des locaux de toutes les associations en vertu de la loi de 1901. Or, pour les *cercles* désormais, quels étranges lieux privés que ceux où il faut une autorisation du Ministre de l'Intérieur pour jouer à des jeux de hasard ! C'en est fini sur ce point des principes de la liberté des associations.

D'autre part, dans les cercles, en vertu de l'article 47, 2^o, le fonctionnement des jeux doit être assuré conformément à des règles de fonctionnement. Les membres de cercles ne peuvent plus jouer dans leurs salons comme le ferait un particulier dans les siens, alors que la règle contraire était généralement admise avant la loi de 1923.

« Les jeux ne peuvent être pratiqués qu'au comptant », dit l'article 4 de l'arrêté du 19 mars 1924, et des dispositions spéciales sont édictées par cet article pour l'exécution de cette obligation.

L'article 1^{er}, 1^o, du décret du 22 juillet 1923 édicte que les seuls jeux susceptibles d'être pratiqués dans les cercles sont ceux qui sont pratiqués entre membres du cercle et non point entre le cercle et ses membres, et il interdit expressément en conséquence : le *trente et quarante*, la *roulette* et jeux similaires. Ce même article interdit d'autre part le baccara à un tableau dit « faucheuse ». Et enfin il réserve le droit au ministre de l'Intérieur, d'interdire les jeux qui ne présenteraient pas toutes les garanties de sincérité désirables.

Et, chose curieuse, voici comment l'Administration (1) légitime cette intervention prohibitive :

« Sur ce point (des jeux à jouer), il est évident que, par le fait d'avoir voté trois articles dans une loi de finances pour imposer un produit qui ne l'était pas encore, le législateur n'a entendu ni modifier la situation juridique antérieure des cercles, ni permettre à ces associations de se transformer en maisons de jeux. »

« En conséquence, les jeux, tels que la « roulette » et le « trente-et-quarante », où l'établissement tient la banque contre les clients, ne sauraient être autorisés sous aucun prétexte dans les cercles placés sous le régime de la loi de 1901. »

(1) Rapport au Président de la République précédant le décret du 22 juillet 1923.

C'était le raisonnement inverse qu'il fallait tenir. Jouer à la roulette dans un cercle ne l'a jamais transformé en maison de jeux. C'était avant la loi de 1923 qu'on y pouvait jouer, et depuis, on ne le peut plus. Il y a toujours là la même confusion entre le but intéressé de l'association interdit par l'article 1^{er} de la loi de 1901, — c'est-à-dire le partage des bénéfices qui résulterait de ce que l'établissement tient la banque contre les joueurs, — et le fait pour le *cercle* de tirer bénéfice du jeu.

Quatrième dérogation à la loi

du 1^{er} juillet 1901

L'article 47, 2°, décide également que « la direction des jeux doit être assurée conformément au décret d'application » dont nous avons étudié les dispositions. C'est une addition indiscutable au régime de la direction des associations.

Nous voyons en effet là une association *privée*, obligée en ce qui concerne une certaine forme de son activité, de constituer sous une forme-type un pouvoir de direction, auquel est attribué une obligation et un droit de contrôle sur cette activité, et surtout cet organe de direction ainsi constitué est toujours révocable par l'autorité administrative.

Donc sur ces quatre points :

1° interdiction de jouer dans les salons de l'association sans autorisation ;

2° exigence obligatoire de la déclaration de l'article 5 de la loi de 1901 ;

3° interdiction de pratiquer certains jeux et obli-

gation de certaines règles de fonctionnement pour les autres ;

4° obligation de certains organes de fonctionnement ;

la loi de 1923 modifie gravement les principes de la loi de 1901 qui établissent la liberté des associations (1).

Les dispositions réglementaires

d'application et la loi de 1901

Nous devons ajouter que trois points des dispositions réglementaires d'application ont également restreint la libre activité des associations.

Tout d'abord, malgré toutes les réserves de prudence et de tact faites par l'Administration, la police peut désormais entrer dans les cercles, associations privées, d'ores et déjà dans les cercles *ouverts*, et elle n'a pas renoncé au droit qu'elle a de le faire dans les cercles fermés (2). Ensuite l'interdiction des prêts par le cercle et le régime obligatoire des chèques limitent la libre action du cercle.

Enfin et surtout le système des interdictions de jeux — qui oblige le cercle à exclure certains de ses membres, objet d'un arrêté de la Direction de la Sûreté Générale, alors que vis-à-vis de l'association, il n'y a aucun motif pour l'exclure et que statutairement, il n'y ait pas lieu de le faire — de même qui interdit au cercle d'admettre un membre, objet d'une

(1) Une 5° modification concerne l'interdiction des cercles mixtes. Nous renvoyons sur ce point à l'appendice de ce chapitre, sur la loi de 1923 et les femmes.

(2) Rapport au Président de la République.

même interdiction, alors qu'après tout, cet homme n'est pas un délinquant, — ce système est un grave échec aux règles de liberté qui régissent les associations, y compris les cercles.

Conclusion

Nous sommes donc en droit de dire que les articles 47, 48 et 49 de la loi du 30 juin 1923 modifient profondément, en ce qui concerne les *cercles*, le régime de la loi du 1^{er} juillet 1901, quoiqu'en aient dit ses promoteurs. Ceux-ci ont toujours affirmé : « loi fiscale » qui, en raison de ce caractère, ne porte pas atteinte à la législation existante. Ceci était peut-être un excellent argument pour en provoquer le vote. Aujourd'hui que plus n'est besoin de tels détours, nous sommes obligés d'apercevoir les articles 47, 48 et 49 de la loi du 30 juin 1923 dans leur réalité brutale : un *statut des cercles* entré dans notre législation et comme ce statut débordait un peu, il a fait quelques dégâts autour de lui aux systèmes préexistants.

§ 2.

Les articles 47, 48 et 49 de l'article 410 du Code Pénal

De même qu'ils prétendaient que les dispositions législatives proposées ne portaient pas atteinte à l'article 1^{er} de la loi de 1901. Les promoteurs de la loi de 1923 ont affirmé qu'elles laissaient intact l'article 410 du Code Pénal. Mais sur ce point, contraire-

ment au point précédent, leur raisonnement se trouve justifié.

Nos explications sur les cercles avant la loi de 1923 ont en effet montré que les cercles, soit *ouverts*, soit *fermés*, n'étaient pas considérés par les Parquets comme tombant sous le coup de l'article 410, parce qu'ils ne remplissaient pas la condition de publicité exigée par cet article.

Mais s'il n'y a pas dérogation, ni tacite ni expresse, à l'article 410 du fait de la loi du 30 juin 1923, — il en est autrement, nous le savons, dans la loi du 15 juin 1907, — il y a combinaison des deux textes légaux et parfois conflits possibles. C'est ce que nous devons examiner.

Combinaisons de la loi de 1923
et de l'article 410 du Code Pénal

Il faut bien noter le champ d'action des deux lois : un établissement se fonde sous le nom de cercle, il fait jouer à des jeux de hasard, mais il est suffisamment fermé. S'il ne se conforme pas aux règles des articles 47 à 49 de la loi de 1923, c'est-à-dire s'il n'est pas autorisé, il perpètre le délit de l'article 49 de cette loi. Ce même cercle s'ouvre, il admet le public librement, au sens de la jurisprudence de l'article 410 du Code Pénal, il tombe sous le coup de cet article.

— Nous pouvons alors construire des hypothèses. Un cercle autorisé en vertu de l'article 47, s'ouvre librement : il est passible de l'article 410 du Code Pénal, mais ne commet aucun délit au sens de la loi de 1923. Et l'autorisation administrative ne saurait couvrir le

délit de l'article 410, la poursuite pourrait avoir lieu en dépit d'elle. En effet, ceci n'est que l'application des principes de droit commun. Le cas est d'ailleurs assez théorique, car ce sont les mêmes agents qui constateraient l'infraction à l'article 410 du Code Pénal, et qui sont chargés de la surveillance des cercles en vertu de la loi de 1923. Et de même que l'arrêté d'autorisation n'est pas donné à des maisons de jeux passibles de l'article 410, les services de la Sûreté Générale provoqueraient, si le cercle se transformait en maison de jeux illicite, le retrait de l'autorisation. Si, dès lors, le cercle continuait à fonctionner dans ces conditions, il commettrait les deux délits : de l'article 410 du Code Pénal et de l'article 49 de la loi du 30 juin 1923.

Des combinaisons variées peuvent se produire par suite de la divergence entre les deux textes de loi, sur la définition des jeux de hasard :

1° Un cercle non autorisé ferait jouer à *l'écarté*, généralement considéré comme *jeu de commerce* par l'article 410 du Code Pénal et s'ouvrirait librement : il ne serait pas répréhensible. Mais le mode de perception de la cagnotte par le cercle serait, par exemple, proportionnel aux enjeux, il serait alors passible de l'article 49 de la loi de 1923. Il est donc vrai de dire que les mailles pénales se sont singulièrement resserrées sur les maisons de jeux.

2° Dans le cas contraire, un cercle non autorisé ferait jouer au *poker*, *jeu de hasard* au sens de l'article 410 du Code Pénal, et admettrait librement le public, il pourrait être poursuivi en vertu de l'article 410 ; mais si le mode de perception était un droit

fixe par séance, il n'aurait pas besoin d'autorisation, car le *poker* serait alors *jeu de commerce* au sens de la loi de 1923.

Des discordances peuvent enfin naître des différences de personnes incriminées. Un cercle où on joue à des jeux de hasard communs aux deux lois et librement ouvert fonctionne sans autorisation ou après retrait d'autorisation. Ce cercle est passible de la double sanction de l'article 410 du Code Pénal et de l'article 49 de la loi du 30 juin 1923. Les peines sont les mêmes, donc sur ce point il n'y a pas d'inconvénient. La seule question sera celle du cumul matériel d'infractions qui sera réglé par les principes généraux en la matière.

Mais étant donné que les personnes inculpées ne seront pas les mêmes : nous aurons d'une part les seuls employés *affectés aux jeux* inculpés pour les deux délits, tandis que les employés non affectés aux jeux, les garçons de cercle, par exemple, seront inculpés de la seule infraction à l'article 410. Il risque de se produire des anomalies dans la répression que le juge aura mission d'éviter.

Nous voyons donc que, hors ce dernier cas, point sur lequel d'ailleurs nous avons indiqué que l'article 410 du Code Pénal aurait besoin d'une retouche, la loi de 1923 combine parfaitement sa répression avec celle de l'article 410 du Code Pénal, et que la superposition de ces deux délits améliore grandement la répression et dresse une solide barrière autour des lieux où l'on joue.

Mais, à n'en pas douter, et nous terminons cette matière sur cette réflexion : cet intéressant système de sanction vaudra ce qu'en vaudra l'application. La

répression a entre les mains des armes solides et bien adaptées pour les cas si variés en l'occurrence, encore faut-il qu'elle s'en serve !

§ 3.

*Conflit et comparaison
des articles 47, 48 et 49 de la loi du 30 juin 1923
et de la loi du 15 juin 1907*

Les deux dispositions législatives de 1907 et de 1923 constituent, nous l'avons dit, selon, nous, *la réglementation légale des endroits où l'on joue*. Non pas qu'en fait, ni en droit, on puisse jouer seulement dans ces endroits : en fait, on joue dans des maisons de jeux qui, si on les poursuivait, tomberaient sous le coup de l'article 410 du Code Pénal. En droit, dans un local privé, chez elle, toute personne peut jouer avec ses amis à des jeux quelconques de hasard ou autres. Ces deux notions sont connues. Mais ceci posé, la loi de 1907 et les dispositions de la loi de finances de 1923 peuvent être considérées comme formant à l'heure actuelle un régime général des jeux dans notre droit.

Il est dès lors intéressant de comparer les deux ensembles législatifs dans leurs buts, leurs principes, leurs modalités, leurs conséquences.

Mais nous devons tout d'abord indiquer, dans un cas particulier, leur conflit possible.

**1. Cas de conflit des deux
ensembles législatifs**

La question du conflit possible entre la loi du 15 juin 1907 et les articles 47 à 49 de la loi du 30 juin 1923 a été traitée lors de la discussion parlementaire de la loi de 1923. La Chambre ne crut pas utile de modifier le texte à cet effet, mais l'Administration répondit à la suggestion en le prévoyant dans un texte réglementaire.

M. le député Humbert Richard avait déposé à la séance du 22 janvier 1923 (1) un amendement ainsi conçu :

« Toutefois, aucun cercle avec jeux de hasard ne pourra être autorisé dans les villes de moins de 20.000 habitants où il existe un casino avec salles de jeux ouvertes au public pendant les mois d'ouverture dudit casino. »

Et M. Humbert Richard faisait valoir à l'appui de son amendement que, comme nous le savons, le *cercle*, en vertu de l'article 48 de la loi de 1923, contrairement au *casino* (2), ne verse rien aux finances communales. Des cercles, disait-il, se sont créés et vont se créer à côté du casino et attirer vers eux la clientèle. Les casinos seront lésés, périliteront au détriment des budgets communaux, au détriment également des représentations théâtrales et des réjouissances publiques que les casinos entretiennent dans les stations balnéaires, grâce à leurs ressources.

(1) *J. O. Déb. Parl.* 1923 Ch. p. 278.

(2) Malgré les efforts pour ce faire de M. de Rothschild, *vid. supra*, p. 208, note 1.

Le ministre des Finances opposa à cette argumentation qu'une telle disposition créerait en réalité un monopole de fait pour les casinos dans les stations balnéaires ; il fut suivi par la Chambre qui prononça la disjonction de cet amendement.

Mais l'Administration tint compte des observations de M. Humbert Richard et, aux termes de l'article 18 du décret du 12 novembre 1923, dans les stations où il existe un ou plusieurs casinos de la loi de 1907, les jeux de hasard ne sont autorisés dans les cercles de la loi de 1901 que s'il s'agit de cercles créés avant la loi du 30 juin 1923, pour répondre aux besoins de la population locale et où le jeu n'est pas l'objet principal.

Si nous comprenons bien, le ministre des Finances, signataire du décret du 12 novembre 1923, est en complète contradiction avec le ministre des Finances qui parla à la Chambre, le 22 janvier 1923.

Contrairement à la volonté formelle exprimée par la Chambre par la disjonction de l'amendement Richard, l'Administration a décidé de ne pas laisser créer de *cercle* nouveau dans les stations balnéaires où il y a un *casino*, et non seulement dans les stations de moins de 20.000 habitants, mais dans toutes. M. Richard a fait appel devant l'Administration du jugement de la Chambre et il a gagné en appel ce qu'il avait perdu en première instance et même *ultra petitionem*.

Certes l'Administration ne supprime pas les cercles existants. Dans les stations comme Nice, en effet, *cercle* et *casino* ont des publics tout différents, l'un composé de la population sédentaire, l'autre d'un public cosmopolite et passager. Pourtant elle suspend

au-dessus de leur tête une épée de Damoclès en décidant (art. 18. § 2 du décret) que, au cas où le cercle qui remplit les conditions du § 1, — c'est-à-dire :

1° être créé antérieurement au 1^{er} juillet 1923,

2° avoir été créé pour répondre aux besoins de la population locale,

3° le jeu y doit être l'objet principal, —

changerait de caractère et si, de ce fait, « les intérêts de la commune, siège de la station, se trouvaient compromis », l'arrêté d'autorisation de jeux serait rapporté.

Il semble indiscutable que cet article 18 du décret du 12 novembre 1923 est en violation formelle de la loi du 30 juin 1923, tel que son sens ressort des travaux parlementaires.

2. Comparaison de la loi du 15 janvier 1907 et des articles 47, 48 et 49 de la loi du 30 juin 1923

Différence de but à l'origine

Les buts de ces deux ensembles législatifs, tels qu'ils résultent des travaux préparatoires, diffèrent grandement.

La loi de 1907 s'est présentée sous des dehors très modestes. Ses promoteurs indiquaient que c'était une loi provisoire, toute momentanée. Les villes d'eaux, les stations balnéaires et saisonnières avaient fait valoir que la fermeture des jeux telle qu'elle résultait de la circulaire Clemenceau du 17 janvier 1907,

conséquence de l'arrêt de Nérès de 1902 (1), serait une cause de ruine pour elles et leurs industries diverses qui s'y étaient établies. Les « légitimes intérêts (2) » des communes ont été en effet bien indiqués par M. Régnier, rapporteur à la Chambre de la loi de 1907 : le produit des jeux augmente dans une large mesure les ressources budgétaires communales et leur permet d'entreprendre de vastes travaux d'intérêt communal indispensables pour concurrencer avantageusement les stations étrangères. D'autre part, la suppression des jeux dans les *casinos* aurait entraîné la fermeture de ces établissements, de leurs théâtres, condamnant au chômage tous les travailleurs nombreux qui y sont occupés et y gagnent leur existence.

Mais les promoteurs de la loi, en particulier M. Sarraut, sous-secrétaire d'Etat à l'Intérieur, voulaient par cette loi remplir un autre but : moraliser le jeu, « en restreindre les ravages en les circonscrivant et les limitant dans un doinaine aussi restreint que possible... » M. Sarraut ajoutait, — attente qui ne s'est guère réalisée, — « en attendant que le progrès des mœurs fasse disparaître ce vice détestable. » Et le législateur faisait confiance au Gouvernement en plaçant entre ses mains les armes qui devaient limiter les zones d'influence du jeu.

Enfin la loi institua ce qu'on appela « la rançon du jeu ». Le jeu va payer sa dîme aux œuvres sociales : but secondaire et auquel l'Etat ne paraissait pas directement intéressé, puisque le Trésor ne recevait rien du produit du jeu.

(1) *Vid. supra*, p. 182.

(2) M. Clemenceau, *J. O. Déb. Parl.* 15 mars 1907, p. 687.

En face de cette loi de 1907, que disaient les promoteurs des dispositions de 1923 ? Loi fiscale, destinée à taxer des ressources qui ne l'étaient pas encore ; et les promoteurs insistaient sur cette idée que ces dispositions purement fiscales ne touchaient en rien les lois en vigueur. — Nous avons vu que cette affirmation ne doit pas être prise à la lettre. — Et loi fiscale au profit au profit du Trésor puisque 40 % des recettes sont acquis à l'Etat.

Sur ce premier point, d'ailleurs, il semble que la loi de 1907 ait glissé quelque peu vers le but fiscal, puisque depuis l'article 91 de la loi du 25 juin 1920, 10 % du produit brut des jeux dans les casinos vont également au Trésor. Et, en raison de la situation actuelle des finances, on peut s'attendre, contrairement aux intentions du législateur de 1907, à voir prédominer de plus en plus ce point de vue fiscal.

Mais le législateur de 1923 a eu — subsidiairement, un autre but, le même but but moralisateur que la loi de 1907 : non pas dans la localisation de zones déterminées en circonscrivant les foyers de jeu, mais par l'introduction de la surveillance administrative à l'intérieur des *cercles où l'on joue*.

On voit donc les buts tout différents des deux lois, qui tendent pourtant, dès la première confrontation, à se rapprocher sur certains points l'une de l'autre.

Différences de principes et de champs d'applications

Les travaux parlementaires de 1923 font abondamment valoir que la loi de 1907 est une dérogation à

l'article 410 du Code Pénal, tandis que les articles 47 à 49 de la loi de 1923 ne modifient en rien cet article.

En effet, les casinos, nous l'avons dit, sont des établissements ouverts librement au public, donc passibles de l'article 410 du Code Pénal, si la loi de 1907 n'écartait pas l'application de cet article à leur égard. Tandis qu'au contraire les *cercles* sont des endroits où le public n'entre pas librement, et qui, par conséquent, ne sont pas répréhensibles aux termes de l'article 410 du Code Pénal.

On peut donc dire qu'actuellement les endroits où l'on joue sont ou publics, — et alors dans les cas prévus à la loi de 1907, ils échappent expressément à l'article 410 du Code Pénal, mais sont soumis au régime de cette loi, — ou ils ont un minimum de « fermeture », ils échappent alors également à ce même article, mais par le simple jeu du droit commun, et sont soumis au régime de la loi de 1923.

Nous devons ensuite examiner la différence entre *cercles* et *casinos* sous un autre angle que nous avons bien des fois rencontré : la question de destination du produit des jeux. On sait que le casino est une exploitation commerciale des jeux dont le tenancier est légalement autorisé à tirer profit. Et on serait tenté de placer en antithèse le *cercle*, association dont aucun des membres, même dirigeant, ne doit tirer profit des jeux.

Mais nous savons à quelles conclusions nous sommes arrivés lorsque nous avons étudié les rapports des cercles et de la loi de 1901, et les rapports de la loi de 1923 et de cette même loi de 1901. On se souvient, que dans le cercle *ouvert*, constitué pour-

tant sous couvert de la loi de 1901, quelqu'un tire profit des jeux qui sont pratiqués dans le cercle : ce quelqu'un ne dirige peut-être pas le cercle, mais il y tient les jeux, et on ne va dans ce cercle que pour jouer... On sent bien dès lors combien l'opposition apparente entre le cercle qui n'est pas une exploitation commerciale de jeux, mais qui abrite un « maître des jeux », et le casino qui est ouvertement une exploitation commerciale de jeux, disparaît sur ce point quelque peu.

Enfin nous relevons une importante différence en ce qui concerne le champ d'application. Ce point de vue est pleinement confirmé, si on se souvient que l'étendue d'application de la loi de 1907 est limitée doublement aux établissements de certaines localités, et dans ces localités, aux deux catégories d'établissements que nous avons définis lors de notre examen de la loi de 1907.

Tandis que la loi de 1923 régit tous les cercles en quelque lieu qu'ils se trouvent, du moment qu'ils sont constitués sous forme d'association, conformément à la loi de 1901.

Ainsi, comme nous l'avons dit déjà, il ne peut pas y avoir de confusion en ce qui concerne le domaine d'application des deux lois : « *casinos* » d'une part des stations balnéaires, « *cercles* » d'autre part dans toute la France.

Analogies d'effets de deux ensembles législatifs

Nous avons vu que l'effet de la loi de 1907 est de permettre aux casinos d'ouvrir au public des locaux

où seront pratiqués certains jeux de hasard, une fois qu'ils en seront autorisés par l'Administration. L'article 47 de la loi du 30 juin 1923 interdit de pratiquer certains jeux de hasard dans les cercles, sans être autorisés par l'Administration. L'analogie des formules est intéressante. Dans les deux cas il y a une autorisation administrative préalable, et l'effet de cette autorisation est de permettre de pratiquer dans les locaux de l'établissement certains jeux de hasard.

Mais si cette analogie de principe est indiscutable, les modalités des deux lois diffèrent grandement et tout d'abord sur deux points mêmes que nous venons de citer.

Différences de modalités

1° L'Autorisation

L'autorisation a des caractéristiques assez différentes dans les deux cas. Dans les deux cas, elle est donnée par le Ministre de l'Intérieur. Mais pour la loi de 1907, la procédure d'autorisation prévoit l'intervention effective des municipalités pour la rédaction d'un cahier des charges et l'avis conforme du Conseil municipal.

Rien de tel dans la loi de 1923, mais en revanche, d'autres conditions à l'autorisation y sont inscrites (admission des femmes, déclarations, engagement).

Mais ceci est bien compréhensible, car il s'agit d'établissements différents, dont l'existence des uns intéresse la localité, au contraire des autres.

Enfin l'autorisation de la loi de 1907 est temporaire, l'arrêté d'autorisation doit obligatoirement en fixer la durée et, en fait, cette durée ne dépasse pas dix-

huit ans. Les autorisations de la loi de 1923 sont données sans détermination de durée. En revanche, l'autorisation de 1907 n'est révocable que dans les deux cas d'observation du cahier des charges ou des clauses de l'arrêté ministériel, tandis que l'autorisation des cercles est « toujours révocable ». Nous avons vu que l'Administration a conclu à une différence de rédaction des arrêtés de retrait, motivés dans le premier cas, non motivés dans le second. C'est là d'ailleurs une différence assez arbitraire et qui pourrait disparaître en cas de refonte générale du régime des jeux.

2° Jeux de hasard et jeux de commerce

Nous l'avons déjà noté, une différence importante existe entre les deux lois en ce qui concerne le sens des mots « jeux de hasard ».

Nous savons que la loi de 1907 a renvoyé purement et simplement au libre choix de l'Administration pour déterminer quels jeux de hasard seront autorisés. Et nous savons que l'Administration a ainsi dressé la liste des seuls jeux autorisés dans les casinos, parmi lesquels elle a distingué les « petits jeux » ou « jeux de commerce », — dont les seuls quatre autorisés sont le whist, le bridge, le bésigue et le piquet — des autres jeux dits « jeux de hasard », parmi lesquels sont seuls autorisés la boule, le baccara à deux tableaux et le baccara chemin de fer.

Cette distinction interne n'a d'ailleurs d'importance — sauf en ce qui concerne les conditions d'entrée dans les salles, sur lesquelles nous nous sommes

expliqués — qu'en ce qui concerne le mode de perception au profit de la cagnotte, — prélèvement proportionnel aux enjeux dans le cas des jeux de hasard, droit fixe par séance dans le cas des petits jeux. Mais le prélèvement fiscal s'effectue aussi bien sur la cagnotte des jeux de hasard que sur celle de petits jeux et ne tient pas compte de la différence du mode de constitution de cette dite cagnotte.

Et ce qu'il y a de curieux, c'est que l'Administration a voulu rechercher un critérium logique entre les *jeux de hasard* et les *jeux de commerce* en ce qui concerne la loi de 1907, et a déclaré le trouver dans le fait ou non « que les joueurs qui tiennent les cartes sont seuls intéressés à la partie, et que les jeux présentent des combinaisons susceptibles de contrebalancer la chance ». Et l'Administration a ainsi considéré que l'écarté avec une « chouette » remplissait la seconde condition, mais non la première, tandis que le baccara ne remplissait ni l'une, ni l'autre.

Mais il faut bien noter que cette distinction, dont nous avons vu la seule conséquence, n'est qu'une sous-division de la liste unique des jeux autorisés, des seuls jeux licites dans les casinos. Et pour la constitution de cette liste, il n'y a aucun critérium apparent : on ne voit pas pourquoi la boule est autorisée et non la roulette : les mathématiciens peuvent discuter des probabilités... quant au juriste, il manque de critérium entre les deux jeux.

Nous nous sommes longuement expliqués sur ce que la loi de 1923 entendait par *jeux de hasard*, et nous avons dit que l'Administration avait posé comme principe de ne pas faire d'énumération comme pour la loi de 1907, de laisser les cercles libres, quitte à

interdire les jeux au fur et à mesure. Nous ne reviendrons pas sur ce critérium dont la différence avec la loi de 1907 saute aux yeux. Mais nous devons noter au passage trois points :

a) Tout d'abord, le produit brut des jeux de la loi de 1923 ne comprend pas la cagnotte résultant des « droits fixes par séance » payés par les joueurs des *jeux de commerce* au sens de la loi de 1923, tandis que le produit brut des jeux de la loi de 1907 comprend, pour les *petits jeux*, ces droits fixes. Ainsi pour être plus clair, le « droit fixe par séance » perçu sur les joueurs de bridge, whist, bésigue, piquet, est soumis à un prélèvement fiscal dans les casinos et il ne l'est pas dans les cercles. C'est là une de ces anomalies qui pourraient disparaître avec avantage.

b) La liste des jeux autorisés dans les casinos ne comprend pas le *poker*. C'est pourtant un jeu où « seuls les joueurs qui tiennent les cartes sont intéressés. » Est-ce qu'il ne présenterait pas des « combinaisons susceptibles de contrebalancer la chance ? » Et même dans ce cas, l'Administration pouvait l'admettre, car elle en admet d'autres qui ne remplissent pas cette condition. Ce même *poker* est toujours permis dans les cercles et même, lorsqu'il n'est perçu qu'un droit fixe peu élevé par séance, il constitue un *jeu de commerce* non soumis à prélèvement.

c) Nous savons que l'article 1^{er} du décret du 22 juillet 1923 a interdit expressément le trente-et-quarante, la roulette et jeux similaires, d'une part, et d'autre part, le baccara à un tableau dit « faucheuse » dans les cercles. Ce dernier y est interdit parce qu'il « ne présente pas, dit le rapport précédant le décret, toutes les garanties désirables ». — Soit, ce jeu n'est pas

davantage autorisé dans les *casinos*. — En ce qui concerne le trente-et-quarante et la roulette, les motifs sont autres, nous l'avons vu : c'est que dans ces jeux, l'établissement tient la banque contre ses clients.

Mais tenir la banque contre ses clients, c'est ce que font les casinos lorsqu'ils donnent à jouer à la boule. Ce qu'il faut penser de cette interdiction, nous l'avons dit lorsque nous avons confronté la loi de 1923 et la loi de 1901 : nous avons vu que, selon nous, il résultait d'un désir de rester d'accord avec les principes de la loi de 1901 : il a semblé à l'Administration que si le *cercle* pratiquait certains jeux entre lui et ses membres, il tirerait directement profit du jeu et ne serait plus l'association désintéressée de la loi de 1901. Pareil scrupule n'a pas arrêté l'Administration en ce qui concerne les *casinos*.

Différences des deux
régimes fiscaux

Nous ne pouvons mieux faire que de dresser un tableau comparatif en tenant compte des modifications fiscales de la loi de 1907.

RÉGIME FISCAL

CASINOS	CERCLES
(Art. 4 de la loi du 15 juin 1907, art. 91 de la loi du 25 juin 1920 et 46 et 47 de la loi du 31 juillet 1920).	(Taxes sur les cercles, sociétés et lieux de réunion, art. 48 de la loi du 30 juin 1923).
Redevances aux communes.	Néant.
Premier prélèvement de 12 % au profit de l'Etat.	Néant.

Néant.	Taxes sur les cercles, sociétés et lieux de réunion.
Prélèvement progressif de :	Prélèvement progressif de :
15 % jusqu'à 500.000 fr. de produit brut.	20 % jusqu'à 1.000.000 de produit brut.
25 % de 500.000 à 1.500.000.	30 % de 1.000.001 à 2.000.000.
30 % de 1.500.000 à 3.000.000.	40 % de 2.000.001 à 3.000.000.
40 % de 3.000.000 à 5.000.000.	50 % de 3.000.001 à 4.000.000.
50 % au-dessus de 5.000.000.	60 % au-dessus de 4.000.000.
Mais le prélèvement de 10 % est déduit du produit brut.	Mais défalcation faite de ce qui est payé au titre de la taxe sur les cercles.
Droit de timbre spécial sur les cartes d'entrée.	Néant, mais la taxe sur les cercles est basée sur les cotisations.

AFFECTATION DES PRÉLÈVEMENTS FISCAUX

CASINOS	CERCLES
Avant tout prélèvement, diverses allocations à des œuvres diverses (v ^r p. 147) formant un total de 4 millions.	Néant.
12 % du produit brut à l'Etat (art. 91 de la loi du 25 juin 1920).	40 % du prélèvement à l'Etat.
2/3 du prélèvement aux œuvres de la loi du 15 juin 1907.	20 % aux œuvres de la loi du 15 juin 1907.
1/3 eau potable, reboisement, pâturages, forêts, pisciculture, gibier.	Néant.
Néant.	40 % dispensaires d'hygiène sociale, œuvres anti-tuberculeuses, anti-cancéreuses, anti-siphylitiques.

Différences de Sanctions (art. 5

de la loi du 15 juin 1907 et

art. 49 de la loi du 30 juin 1923)

Le système des sanctions est bien plus simple dans la loi de 1907 : un délit puni des peines des deux premiers paragraphes de l'article 410 du Code Pénal en cas « d'infraction aux dispositions » de la loi. Le système de la loi de 1923 est bien plus perfectionné, bien plus gradué : trois systèmes de pénalités y sont établis. Nous y renvoyons : la loi de 1907 serait avantageusement modifiée par l'adoption *mutatis mutandis* d'un pareil système souple de sanctions.

Nous devons noter également que les personnes expressément passibles des sanctions ne sont pas les mêmes dans les deux cas : la loi de 1907 prévoit l'inculpation des seuls directeurs et membres du Conseil d'administration, auxquels la loi de 1923 ajoute les agents, préposés ou employés spécialement affectés aux jeux.

Différences des dispositions

réglementaires

Nous les avons signalées au fur et à mesure de notre exposé. Nous devons en particulier indiquer que si la loi de 1907 a fixé expressément le mode de constitution des organes de direction des casinos, l'article 47 de la loi de 1923 s'est borné à donner délégation à l'Administration pour fixer ces règles de direction.

Nous avons étudié spécialement dans l'une et l'autre des deux lois les différentes manières dont sont

constitués les organes de direction et nous nous contentons de renvoyer à ces études. De même, nous avons noté la similitude en ce qui concerne le système du carnet de tickets et nous avons même étudié en commun les dispositions relatives aux prêts aux joueurs, aux chèques, aux exclus et interdits de jeux. Nous aurons à voir la différence en ce qui concerne l'admission des femmes. Nous avons également indiqué les différentes manières dont l'Administration comprend le contrôle et dans les casinos et les cercles.

Enfin, nos explications sur tous ces points, en montrant combien les dispositions réglementaires relatives à ces deux lois tendent à se rapprocher, ont, nous semble-t-il, montré combien il faut être sceptique sur l'affirmation de l'Administration qui, dans le rapport au Président de la République, affirmait que les pouvoirs de l'Administration étaient moins étendus en ce qui concerne les cercles que les casinos. L'Administration sut prouver que les membres des cercles étaient moins chez eux qu'il ne paraissait, et que bien souvent l'Administration « s'était crue obligée » d'intervenir.

Conclusion

Ce sont les mêmes services centraux du Ministère des Finances, du Ministère de l'Intérieur et de la Sûreté Générale qui s'occupent des casinos et des cercles. Nous croyons qu'ils feraient œuvre utile, s'ils tentaient d'établir un régime commun, légal et réglementaire pour les uns et pour les autres. On se souvient que le projet Vallée de 1904 visait à la fois les cercles et les casinos, c'est-à-dire tous les endroits

où l'on joue. A l'heure actuelle, la tâche serait plus facile à réaliser qu'en 1904.

Nous croyons avoir montré tous les rapprochements de la réglementation légale des uns et des autres. Une loi commune les soumettrait aisément les uns et les autres aux mêmes grands principes qui se dégagent déjà de cette législation, par exemple : *moralisation du jeu et rançon du jeu*.

Puis comme il s'agit d'établissements d'une nature spéciale, ils seraient soumis à des règles spéciales : pour les *casinos*, par exemple, la fixation de leurs rapports avec les communes ; pour les *cercles*, leur accord avec la législation sur les associations.

Mais nous pensons qu'il serait indispensable de fixer d'une façon précise et uniforme la question des jeux autorisés et des jeux interdits, des *jeux de hasard* et des *jeux de commerce*.

Il n'est pas possible, en bonne technique juridique, que les jeux soient soumis à quatre distinctions différentes suivant qu'on les considère au point de vue civil, pénal, d'après la loi de 1907 ou la loi de 1923. Pour le juriste, le même jeu doit être soumis au même régime, qu'il soit joué dans un *casino* ou dans un *cercle*.

De même, les sanctions pénales devraient être unifiées, ainsi que les dispositions fiscales, tout en tenant compte bien évidemment des situations spéciales. Enfin, nous croyons qu'on pourrait fondre en un même corps toute cette masse de dispositions réglementaires qui se répètent, ou, au contraire, comprennent des différences inexplicables. Il serait facile de les amender pour les adapter aux cas pré-

vus. Il y aurait un grand pas de fait pour l'établissement d'un *régime des jeux*, si le régime des cercles et le régime des casinos étaient inclus dans un ensemble législatif commun.

APPENDICE

L'article 47 de la loi du 30 juin 1923 et les femmes

Depuis l'article 47 de la loi du 30 juin 1923, une nouvelle et curieuse incapacité vient de frapper les femmes dans notre droit. C'est celle de faire partie d'un cercle où on joue à des jeux de hasard au sens de cette loi. Ou plus exactement un cercle constitué sous la loi de 1901 dans lequel des femmes seraient admises, ne pourrait pas obtenir l'autorisation de pratiquer dans ses locaux des jeux de hasard. Il y a là une nouvelle incapacité *mulieris* qui mérite de nous retenir quelques instants.

Que la présence des femmes dans les lieux où l'on joue ait été constatée depuis longtemps avec regret, ceci est bien connu. Ne lisons-nous pas dans un rapport d'un inspecteur de police daté du 24 mars 1814 et décrivant les maisons de jeux de Paris, les descriptions suivantes :

« Les maisons de jeux que je range dans la deuxième classe sont celles où l'on ne joue que les jeux de hasard et où les femmes sont admises indistinctement...

« Le n° 13, rue de Marivaux, est mieux composé : j'y ai vu des personnes décorées et des femmes d'un

ton assez décent qui paraissaient faire métier de jouer ; il est rare qu'elles ne soient point en gain à la fin de la partie, parce qu'elles jouent petit jeu et elles attendent les chances.

« Les femmes que j'ai vues rue Dauphine paraissaient faire métier de jouer comme leurs compagnes rue de Marivaux. Ces deux maisons ne sont pas fréquentées par les étrangers et très peu par les filles publiques qui, d'ailleurs, ne seraient point reçues, si leur mise n'était point décente et une fois dans la salle de jeux, il faudrait qu'elles y soient très réservées, sans quoi, on les en chasserait impitoyablement.

« A la maison du n° 9, au Palais Royal, il y a deux tables de roulette ; une d'elles continue à jouer jusqu'à trois heures du matin. A onze heures du soir, une des portes de la pièce dans laquelle se trouve le jeu de creps, s'ouvre, et l'on aperçoit une salle de bal, peuplée de filles publiques qui se glissent à travers la foule des joueurs et viennent, comme des vampires, s'attacher à ceux qui gagnent pour leur soulever quelques pièces de 5 francs.

« D'autres fois, sous prétexte de porte-bonheur, elles engagent leurs lubriques admirateurs de leurs banals attraits, à les laisser jouer pour eux ; lorsque la fortune leur a été favorable, elles sollicitent, rarement en vain, un sacrifice à leurs charmes et une partie du gain dont elles ont été l'instrument (1). »

Franchissons près d'un siècle et rien n'a guère changé. Pas plus que ceux de 1815, ces tenanciers de

(1) Reproduit par M. E. PIERRE, *Annales des Etablissements Thermaux*, « Au temps du Monopole », 1910.

1907, que nous révèlent deux décisions jurisprudentielles, ne s'y trompaient :

« Attendu, s'exprime un premier jugement (2), que d'après les affirmations du plaignant, les membres qui avaient évincé l'ancien Comité avaient eu pour but de faire entrer dans le cercle l'élément féminin devant apporter plus d'attrait aux réunions ayant le jeu pour objet et, par suite, aider à la prospérité de de l'établissement. »

« Attendu, dit le second jugement (1), que pour donner plus d'attrait aux soirées du cercle, de nombreuses dames appartenant au monde de la galanterie étaient inscrites comme membres abonnés temporaires. »

Quelques années plus tard, M. de Kerguézec, à la tribune de la Chambre (2), non sans quelque violence, dénonçait deux cercles :

« Celui de la rue d'O..., où un gentilhomme exploite des femmes ; celui de la rue L..., qui a une clientèle de demi-mondaines et où on entraîne des petites bourgeoises que l'on conduit à la prostitution. »

Cercles auxquels nous préférons celui à tendances plus esthétiques que signalait, au cours de la même discussion, M. Millevoye (3), où « deux ou trois fois par semaine, les dames étaient invitées gratuitement à de somptueux dîners que l'on dénommait tantôt dîners blancs, tantôt dîners lilas et même dîners patriotiques. Et les dames y étaient invitées à arborer leur

(1) Trib. Com. Seine 25 juin 1907.

(2) Trib. Com. Marseille, 13 février 1907. A. E. Th. 1907, p. 404.

(3) Déb. Parl. Ch. séance du 9 mai 1913, J. O. p. 1348.

(4) Déb. Parl. Ch. séance du 14 mai 1913, J. O. p. 1387.

plus belle toilette, de préférence appropriée à la nuance du dîner. Naturellement c'était un attrait de plus pour les joueurs qui, non seulement jouaient pour leur compte, mais qui étaient encore sollicités à perdre leur argent en pontant galamment pour leurs belles solliciteuses. »

Et nous ne pouvons mieux compléter notre tableau qu'en cédant la parole à un troisième parlementaire (1), qui raconte ce charmant trait de mœurs :

« Une certaine dame fréquentait la salle de baccara d'un certain casino et y venait aussi décolletée que possible, sans que d'ailleurs on ne lui en ait jamais fait le reproche. Lorsque, à une table de baccara, un joueur imaginait que, si une main de femme coupait ses cartes, cela lui porterait bonheur ; il appelait la dame en question et lui disait : « Madame, faites-moi l'amitié de couper mon jeu de cartes. » Quand la coupe était heureuse, le banquier qui avait gagné donnait à la dame un généreux pourboire. Que faisait cette dame ? Elle prenait le pourboire et le passait en partie à un monsieur qui était derrière elle et qui allait le jouer à une table voisine. » Or, ce monsieur était, si on en croit ce parlementaire,... le sous-préfet du lieu.

Il ne faut pas dire que l'Administration, ni les parquets, ne se fussent point émus de pareils scandales.

L'Administration le fit dans les circulaires du ministre de l'Intérieur de 1886, 1887 et 1888 qui essayèrent, on s'en souvient, de soumettre les « cer-

(1) Déb. Parl. Ch. séance du 14 mai 1913, *J. O.* p. 1389.

cles annexes de casinos » à un régime d'autorisation et de contrôle.

La circulaire du 13 novembre 1886 ajoutait les conditions suivantes aux formules d'autorisation : n'admettre dans le cercle, ni étrangers à la société, ni *femmes*. Nous trouvons la même interdiction rigoureuse d'entrée des *femmes* dans les « cercles des stations balnéaires et thermales » dans la circulaire du 27 août 1886.

La circulaire du 30 avril 1887 modifie quelque peu l'interdiction, en ne l'appliquant qu' « aux *femmes non accompagnées* », avec cette réserve qu'il « est bien entendu que la tolérance de recevoir les femmes dans les salles de jeu des casinos, pourvu qu'elles soient accompagnées, ne s'applique qu'aux cercles où elles étaient admises antérieurement et qu'il n'y aura pas lieu de les laisser pénétrer dans ceux où elles n'ont jamais été introduites. » Le ministre ajoutait « que, sous aucun prétexte, elles ne pouvaient tenir les cartes. »

Enfin la circulaire du 17 janvier 1888 revenait intégralement aux rigueurs premières en interdisant d'une façon absolue l'entrée des femmes, introduisant cette prohibition dans le spécimen d'arrêté d'autorisation des « cercles des casinos ».

On est dès lors stupéfait qu'aucune disposition de la loi de 1907 ne reproduise les prohibitions de circulaires : les femmes peuvent depuis 1907 pénétrer librement dans les casinos des stations hydro-minérales et y jouer ; la loi étant muette sur ce point, aucune des dispositions réglementaires d'application n'a cru devoir édicter de mesure d'exclusion.

Les femmes ne manquèrent pas d'user de cette licence ; et, depuis 1907, elles occupent une place importante dans la clientèle des casinos.

Aussi l'idée d'exclure les femmes apparut-elle dès la proposition de résolution de M. de Rothschild et fut insérée dans le texte du Gouvernement, motivée ainsi dans l'exposé de motifs de la proposition de loi de M. de Rothschild :

« Il paraît enfin nécessaire d'interdire les cercles mixtes, c'est-à-dire qui admettent des membres des deux sexes. Les arguments soumis au Parlement lors du vote de la disposition législative qui a eu pour conséquence la fermeture du casino d'Enghien justifient amplement cette interdiction (1). »

Le texte de l'article 47 comprend donc comme première condition pour qu'un cercle puisse obtenir l'autorisation de pratiquer des jeux de hasard : « que les femmes n'y soient pas admises. »

Et le décret du 12 novembre 1923, article 17, interprète ainsi cette disposition : « L'autorisation de jeux est subordonnée notamment à la condition que les femmes ne soient pas admises dans les cercles. »

Cette condition est absolue, et, même si elles n'étaient pas admises dans les salles de jeux, les femmes ne peuvent ni faire partie comme membres d'un cercle où l'on joue, ni en fréquenter les salons comme invitées.

En dehors du salon des étrangers et parfois de la salle à manger, les femmes ne peuvent pénétrer dans les cercles qu'à titre exceptionnel pour assister à une

(1) Nous avons d'ailleurs cherché en vain ces arguments.

représentation théâtrale, prendre part à une réception ou visiter une exposition.

Et le rapport du Président de la République spécifie expressément que l'Administration doit, dans son contrôle, veiller à ce que les femmes ne fassent pas partie des cercles.

On voit donc l'étendue de cette nouvelle incapacité *mulieris* qui est entrée dans notre droit. Elle consiste à ne pas faire partie d'une association où on joue à des jeux de hasard, mais les femmes qui ne peuvent jouer, par exemple au baccara, dans les cercles soumis à la loi de 1923, peuvent parfaitement aller jouer au même jeu au casino de la loi de 1907, qui peut, nous l'avons vu, parfaitement se trouver dans la même localité. M. Bérenger, dans son rapport, a essayé de justifier ainsi cette anomalie : « Les femmes ne peuvent jouer que dans des établissements publics comme dans les casinos, où la surveillance de l'Administration est infiniment plus efficace qu'elle ne le sera jamais dans les cercles privés. » C'est argument n'est pas convaincant ; il y a là indiscutablement une anomalie que le législateur ou le pouvoir réglementaire devra faire disparaître un jour ou l'autre.

La disposition de l'article 47 de la loi du 30 juin 1923 n'est pas d'ailleurs sans soulever quelques difficultés. Il y a là une modification indiscutable à la loi du 1^{er} juillet 1901 qui permet de s'associer librement sans distinction de sexe. Et nous imaginons l'embarras du Ministère de l'Intérieur si un cercle de femmes se constituait, où les hommes ne seraient pas admis, et qui demanderait une autorisation de jeux de hasard.

CONCLUSION

Sur les articles 47, 48 et 49 de la loi du 30 juin 1923

La situation juridique actuelle des cercles

Nous pouvons désormais déterminer la situation juridique des cercles depuis les articles 47 à 49 de la loi du 30 juin 1923.

Une question préjudicielle se pose sur ce point. Nous trouvons en effet dans l'exposé des motifs de la proposition de loi de M. de Rothschild les considérations suivantes :

« Peut-on dire que le fait de taxer le jeu dans les cercles constitue une reconnaissance de ces établissements ? Un tel raisonnement serait inexact en ce sens qu'il s'agit ici avant tout d'une disposition ayant un caractère exclusivement fiscal. La taxe sur le produit brut des jeux n'aura pas plus pour effet de reconnaître ces cercles que la taxe sur les spectacles payée par les organisateurs de courses de taureaux ou de combats de coqs n'a pour conséquence d'autoriser ce genre d'exhibition ou que le droit de douanes payé à l'entrée en France par les négociants en produits pharmaceutiques sur certains stupéfiants, tels que l'opium, la cocaïne, utilisés en médecine, n'a pour conséquence d'en autoriser un usage qui ne serait pas contrôlé par les praticiens. »

Et l'honorable député se demande ensuite : « Peut-on aussi objecter que le fait d'exercer sur ces cercles un contrôle constitue la reconnaissance de ces éta-

blissements ? Un tel raisonnement ne saurait non plus prévaloir. La réglementation que nous préconisons n'est, comme nous le verrons ultérieurement, que l'accessoire de la taxation. Elle a pour objet principal d'assurer le contrôle et la perception de l'impôt. Elle a seulement, par corollaire, pour effet d'assurer la sincérité et la sécurité des opérations de jeux.

Il est facile de deviner les raisons de ces déductions. Les dispositions que M. de Rothschild « repêchait » par sa proposition de loi, avaient été déjà, on s'en souvient, rejetées par la Commission des Finances de la Chambre, décision que M. Bokanowski, rapporteur général, motivait ainsi : « Notre Commission hésite à nous proposer de donner ainsi une apparence de légalité en imposant des maisons de jeux clandestines. »

M. de Rothschild tenait à faire triompher un texte dont il était le promoteur, il voulait éviter un second échec pour les mêmes motifs et, dès lors, présentait les dispositions en question comme ne constituant pas une reconnaissance légale de ces établissements.

Point n'est besoin pour nous d'une réfutation spéciale de cette thèse : elle résulte de toute notre étude jusqu'à maintenant. Nous croirions n'avoir absolument rien démontré, s'il ne ressortait pas clairement de notre exposé que les articles 47 à 49 de la loi du 30 juin 1923 sont bien plus qu'une simple loi fiscale, qu'ils constituent un véritable *statut légal des cercles* où l'on joue.

Quelle définition juridique pouvons-nous dès lors donner des cercles, si nous prenons comme base ce statut légal. Voici celle à laquelle nous croyons pouvoir nous arrêter.

Le cercle, qu'il soit *ouvert* ou *fermé*, est une association constituée en vertu de la loi de 1901 — fermée au public — où il n'est permis de pratiquer des jeux de hasard qu'en vertu d'une autorisation toujours révocable du ministre de l'Intérieur, — où, lorsque cette autorisation a été donnée, on ne peut pratiquer que certains jeux et dans certaines conditions, — où, dans ce cas, la direction des jeux est déterminée d'une façon obligatoire et la liberté de recrutement des membres est soumise à certaines limitations, — où l'Administration peut exercer certains contrôles, — dont enfin le produit des jeux est soumis à un prélèvement fiscal.

Le cercle *fermé* a en propre : d'avoir des conditions d'admission plus sévères statutairement et en fait — de ne s'être pas dessaisi de la direction des jeux — de ne tirer bénéfice des jeux qu'en tant qu'association, personne morale, — d'être soumis à un régime spécial de contrôle restreint.

Le cercle *ouvert* a les caractéristiques inverses : les conditions d'admission y peuvent atteindre le minimum qui fait échapper le cercle à l'article 410 du Code Pénal, — un tiers y dirige les jeux dont il tire bénéfice — des membres de l'association y peuvent parfois tirer également bénéfice des jeux, — enfin le régime de contrôle y fonctionne dans toute sa rigueur.

Si on rapproche ces définitions de celles que nous avons données des mêmes établissements en 1920, on peut aisément se rendre compte de l'importance de ce statut que la loi de 1923 a donné aux *cercles* des deux catégories.

Mais nous savons qu'avant la loi de 1923, de grosses difficultés étaient soulevées du fait d'*exploitation de*

jeux de la part des *cercles*. On pouvait alors se demander si cette activité était licite. Quant à nous, nous avons déclaré que nous la considérions comme pleinement licite. Mais aujourd'hui il est impossible de donner une réponse autre lorsqu'il s'agit d'une exploitation pratiquée par quiconque, dans un *cercle* constitué conformément à la loi de 1901 et à la loi de 1923. Tous contrats passés à l'occasion ou en vue de cette exploitation ont désormais sans discussion une cause licite, exactement comme ceux passés en vue de l'exploitation d'un *casino* de la loi de 1907. C'est là une des conséquences essentielles de la loi de 1923.

Modification au régime du droit commun des associations en ce qui concerne les *cercles* par imposition d'un statut légal, caractère licite donné aux contrats conclus en vue de l'exploitation de jeux dans ces associations, — telles sont donc, selon nous, les apports de la loi de 1923 à la législation générale.

Appréciation des articles 47, 48
et 49 de loi du 30 juin 1923

La technique juridique de la loi de 1923 se ressent quelque peu de l'origine de ces dispositions légales. Trop de fonctionnaires des Ministères des Finances et de l'Intérieur y ont collaboré pour qu'au point de vue juridique pur, elle ne laisse pas quelque peu à désirer. Nous y avons relevé quelques *monstres* comme « l'engagement d'obéir à la loi » du § 1, 3° de l'article 47 (1). de même le critérium des *jeux de hasard* et *jeux de commerce* dont nous avons dû

(1) *Vid, supra*, p. 216.

malgré tout faire l'éloge, est d'une technique juridique bien discutable.

Enfin, les rédacteurs du texte, devant être ceux-là même qui en devaient faire l'application administrative et fiscale, ont fait la part un peu trop belle au pouvoir réglementaire.

Nous considérons, quant à nous, qu'il est toujours dangereux pour le législateur de se décharger ainsi sur l'Administration, car celle-ci a une tendance bien naturelle à étendre le domaine qui lui est laissé. Et, dans le domaine spécial de la loi de 1923, on peut ainsi se trouver en face de dispositions réglementaires en opposition formelle avec les volontés du législateur (distinction des cercles ouverts et des cercles fermés, conflit entre la loi de 1923 et la loi de 1907) — ou d'une réglementation sur un terrain où elle n'a que faire (prêts aux joueurs, chèques), — ou enfin de créations absolument prétoriennes en cas de lacune ou d'insuffisance de la loi (exclus et interdits de jeux).

Après avoir dit tout ce mal des dispositions examinées, nous pouvons en dire beaucoup de bien. Les articles 47, 48 et 49 sont juridiquement bien adaptés au sujet traité, ils se moulent très étroitement sur la réalité. Il suffit de rapprocher les définitions que nous avons données des *cercles* avant et après la loi pour se rendre compte combien les dispositions nouvelles ont calqué les particularités juridiques. C'est là un grand avantage et qui nous fait oublier bien des reproches.

L'application en fait des
articles 47, 48 et 49 de
la loi du 30 juin 1923

En fait, quel fut le résultat de la loi de 1923 ? C'est là, si on s'en souvient, le second point de vue d'après lequel nous avons décidé de juger cette législation.

La loi de 1923 a actuellement, à peu près, un an et demi de fonctionnement ; nous pouvons donc déjà la juger à ses résultats.

Les débuts de l'application n'allèrent pas sans quelques frottements entre les cercles et l'Administration. Celle-ci, dont les méthodes pour le recouvrement de l'impôt étaient jugées draconiennes par les tenanciers, étaient au contraire taxées de faiblesse par M. de Rothschild. Celui-ci, le 22 juin 1924, posait au ministre des Finances une question écrite ainsi conçue :

« 1° Pourquoi certains cercles notoirement « ouverts » se dérobent-ils aux mesures de contrôle impérativement prévues par l'article 47 de la loi de finances du 30 juin 1923 ; 2° pourquoi les amendes fixées par l'article 49 n'ont-elles pas été prononcées ; 3° si, pour faire cesser ce véritable scandale, qui a pour conséquence une évasion fiscale considérable, de priver de ressources importantes les œuvres d'hygiène, d'assistance, de bienfaisance, de prévoyance ou d'utilité publique, il n'y a pas lieu, sous menace de retrait d'autorisation, de mettre immédiatement ces établissements en demeure de se soumettre sans délai à la loi ? »

M. de Rothschild faisait allusion à deux grands cercles parisiens qui, se réclamant de la qualité de

cercles « fermés », refusaient à ce titre, de se soumettre au contrôle de la Sûreté Générale et des Contributions Indirectes, et surtout n'appliquaient pas le système des carnets de tickets. Il est vrai que tous deux, un sûrement tout au moins, avaient, sur le modèle des grands cercles anglais, confié à des gérants la tenue des jeux, mais, étant donnée la notoriété de leurs membres, pouvait-on vraiment traiter ces cercles comme de vulgaires tripots ?

Aussi l'Administration répondit-elle le 20 février 1924 à la question de M. de Rothschild d'une manière dilatoire :

« A la suite de réclamations dont ont été saisis les ministres de l'Intérieur et des Finances, il a été décidé, d'un commun accord, entre ces deux départements, que l'application du mode de contrôle basé sur l'emploi des carnets de tickets serait suspendu momentanément, pour permettre à la Commission interministérielle qui a élaboré les décrets des 22 juillet et 23 novembre 1923, de se prononcer sur la valeur des objections présentées, et de soumettre ses conclusions à l'Administration sur le point de savoir s'il y a lieu de maintenir le système des carnets de tickets ou de lui substituer un autre mode de contrôle. Mais en attendant qu'une décision définitive soit intervenue, ce qui ne saurait tarder, toutes les autres mesures de contrôle et de surveillance prévues par le décret du 12 novembre 1923 continuent à être strictement observées. »

Cette tempête dans un verre d'eau se calma d'ailleurs bientôt. L'Administration soumit les cercles à un délai d'épreuve d'un an qu'institua bien à point le décret du 18 mars 1924, dont nous avons reproduit

la disposition (1). Et pendant ce délai, l'organisation intérieure des deux cercles a changé de telle sorte que la question ne se pose même plus. L'un a renoncé à son tenancier et est devenu un cercle vraiment *fermé*, et la fin du délai verra sans doute la consécration officielle de cette situation, l'autre, au contraire, est devenu franchement *ouvert* et s'est reconnu lui-même comme tel, il restera donc soumis au régime des cercles *ouverts*.

Tels sont les seuls incidents notables qui ont jusqu'à maintenant marqué l'application des articles 47, 48 et 49 de la loi du 30 juin 1923. Quant à savoir si le jeu dans les cercles a été moralisé par cette loi, comme l'espéraient les promoteurs, en fait, il est difficile de le savoir, mais il est aisé de supposer que l'entrée libre de la police dans certains des cercles et l'application à ces établissements du système des interdictions de jeux, n'ont pu qu'avoir un excellent effet sur la régularité de la pratique des jeux, d'autant plus que depuis la loi de 1923 l'Administration n'a pas hésité à fermer un grand nombre d'établissements douteux ou dangereux.

Enfin, ce qui est non moins intéressant, c'est le résultat fiscal du prélèvement sur la cagnotte des cercles. Les promoteurs de la loi prévoyaient un rendement d'une vingtaine de millions. Comme la première année a été absorbée par l'organisation du contrôle, on ne peut en citer aucun chiffre, mais de la seconde année d'application que se clora au mois de mars 1925, on peut affirmer qu'elle atteindra et dépassera probablement le rendement de vingt

(1) *Vid. supra*, p. 245 n. 1.

millions : résultat très remarquable pour cette période de *lancement*. Et, point particulier à noter, presque la moitié de ce produit provient d'un seul grand cercle de Paris (1) !

Notre conclusion sera donc nettement en faveur des articles 47, 48 et 49 de la loi du 30 juin 1923. Soit en droit, soit en fait, quelques ombres ne peuvent dissimuler le caractère bienfaisant et utile de cette législation.

(1) Un point est également intéressant à noter. La loi prévoit 5 % pour frais de contrôle et d'encaissement. Mais avec ce rendement de 20 millions, cela fait un million, ce qui semble dépasser les besoins réels. Il y a là une évaluation exagérée de la loi qu'il sera peut-être intéressant de rectifier un jour ou l'autre.

CONCLUSION

Comme nous l'avons annoncé, notre étude aboutit à un appel au législateur.

Puisque notre droit, depuis le Code Civil, a abandonné à l'égard du jeu la condamnation qu'avait prononcée contre lui notre ancien Droit, il convenait que suivant la voie ouverte, le législateur donnât un statut à tous les établissements où on le pratiquait. C'est aujourd'hui chose faite.

Mais la tâche ne nous paraît pas achevée. Les contingences et quelque désir de ne pas choquer certaines idées établies, ont un tant soit peu rendu complexe l'introduction dans notre droit d'ensembles législatifs sur ce point.

Maintenant que tous les lieux où l'on joue sont également reconnus et soumis à des règles nombreuses, que les jeux qui y sont pratiqués ont donné lieu à une jurisprudence abondante, il conviendrait, de fondre selon un plan unique et des idées directrices communes ces dispositions légales, et cette jurisprudence souvent, d'ailleurs, divergente et discutable. C'est ce qu'en fin de travail nous demandons au législateur qui peut ainsi parachever un mouvement qui ne date pas d'hier, puisqu'il a son origine dans les dispositions mêmes du Code Napoléon.

Ayant ainsi tenu ce langage aux assemblées légiférantes nous nous adressons aux *censeurs* et nous nous excusons auprès d'eux d'avoir pu, pendant trois cents pages, parler d'un affreux vice et des pires des lieux, sans un mot de réprobation ni d'indignation. Saisis de scrupules, qu'ils pourront trouver tardifs, nous tenons pourtant à présenter de quelque manière certaines considérations atténuantes.

Mais de quoi donc et de qui donc prennent-ils la défense ? Dans les salles de jeux, que nous avons traversées au cours de cette étude, nous n'avons trouvé personne qui engageât sur les tapis les ressources nécessaires à son existence et à celle des siens.

Ah ! s'il s'était agi du pari mutuel à *cent sous*, nous n'aurions peut-être pas tenu le même langage, mais nous ne pouvons vraiment nous émouvoir des pertes subies par ceux que nous avons rencontrés dans les *cercles* et *casinos*.

Certes, nous ne nous empêchons pas de ressentir un certain regret de voir ainsi des sommes volatilisées ou tombées aux mains de qui ? — alors qu'elles eussent pu être utilisées à tant de bien.

Mais nous sommes convaincus que le sentiment de solidarité sociale de ceux qui engagent ainsi de telles mises sur de simples additions dont le total ne doit pas dépasser 9, n'est pas tel, qu'ils aient jamais pu répandre leur superflu au profit d'œuvres plus utiles.

Que d'ailleurs la pratique du jeu emporte moins d'inconvénients pour eux-mêmes que certains autres abus. Et qu'en particulier, à part certains troubles cardiaques inévitables, leur organisme n'en est pas autrement affecté.

Nous ne mettrons dès lors aucune passion à répro-
ver leur distraction coûteuse.

La loi ne mérite donc aucune critique de n'avoir
pas adopté à l'égard du jeu, une attitude plus sévère.

Suivant, du reste, le mot de Jules Romain, — que
nous modifions un peu — il convient que la loi ne
fasse pas perdre toutes espèces d'illusions aux
masses : où irions-nous si elles cessaient de croire
qu'on pût gagner aux jeux ?

Vu :

Le Doyen,
H. BERTHELEMY.

Vu :

Le Président,
PIEDELIEVRE.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,
PAUL APPELL.

